

लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी

L.B.S. National Academy of Administration

मुसूरी
MUSSOORIE

पुस्तकालय
LIBRARY

अवधि संख्या

Accession No.

वर्ग संख्या

Class No.

पुस्तक संख्या

Book No.

— 100045

~~11662~~

060

Ger

GL 064

GER



100045
LBSNAA

ION

localoffères

smantique

M. BOLL).
JVERGER).
AVILLIER).

OUDEBO).
ESOILLE).
DAUZAT).

129. La diplomatie française (C. LAROCHE).
130. Les étapes de la mécanique (M. BOLL).
131. L'orfèvrerie (L. LANEL).
132. La vie au Moyen Age (G. d'HAUCOURT).
133. Physiologie du sport (Dr G. LAPORTE et A. PEYCELON).
134. Les techniques de la métallurgie (L. GUILLET).
135. Les estampes (J. LARAN).
136. Le caoutchouc (A. CHEVALIER et J. LE BRAS).
137. Histoire de la Justice (M. ROUSSELET).
138. Les messages de nos sens (Dr P. CHAUCHARD).
139. Le café (A. CHEVALIER).
140. Histoire de la Suisse (Ch. GILLIARD).
141. L'origine des espèces (E. GUYENOT).
142. La Révolution française (P. NICOLLE).
143. Forêts vierges et bois tropicaux (A. CHEVALIER et D. NORMAND).
144. Histoire de l'Auvergne (R. RIGODON).
145. La littérature française du Moyen Age (V.-L. SAULNIER).
146. Les races humaines (H.-V. VALLOIS).
147. Histoire de la Bretagne (H. WAQUET).
148. La population (A. SAUVY).
149. Histoire de la Provence (R. BUSQUET et V.-L. BOURRILLY).
150. Les grands explorateurs (M. GRIAULE).
151. Histoire de la Savoie (R. AVEZOU).
152. La vie des aveugles (P. HENRI).

177. Histoire de la Suisse (P. MICHAUD).
178. Les régimes alimentaires (Dr P. CHÉNE).
179. L'économie de l'U. R. S. S. (P. GEORGE).
180. Histoire du syndicalisme français (R. BOTHEREAU).
181. Le moteur vivant (Dr P. CHAUCHARD).
182. Les grands problèmes de l'économie contemporaine (B. NOGARO).
183. Histoire de l'U. R. S. S. (J. BRUHAT).
184. La physique de la vie (A. BOUTARIC).
185. Les civilisations anciennes du Proche-Orient (Dr G. CONTENAU).
186. Histoire de l'Allemagne (J. DROZ).
187. L'urbanisme (G. BARDET).
188. La psycho-physiologie humaine (J. DELAY).
189. L'analyse chimique (Cl. DUVAL).
190. Les Jacobins (GASTON-MARTIN).
191. L'économie française dans le monde (J. FOURASTIÉ et H. MONTER).
192. La chasse en plaine et au bois (F. VIDRON).
193. Le charbon (J. ROMEUF).
194. Le sang (Pr G. MARCHAL).
195. Le droit romain (M. VILLEY).
196. Technique de la danse (M. BOURGAT).
197. Géographie sociale du monde (P. GEORGE).
198. Histoire du calcul (R. TATON).
199. Les pêches maritimes (E. DARDEL).
200. Histoire des postes jusqu'à la Révolution (E. VAILLÉ).

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

DU MÊME AUTEUR

La genèse du Plan Schuman (*Revue française de Science Politique*, octobre 1956, P. U. F).

L'unification de l'Europe occidentale, en collaboration avec J.-B. DU-ROSELLE, directeur du Centre d'études des Relations internationales de la Fondation nationale des Sciences Politiques (*Encyclopédie française*, tome XI, « La vie internationale », Paris, 1958).

« QUE SAIS-JE ? »

LE POINT DES CONNAISSANCES ACTUELLES

N° 792

LES
ORGANISATIONS
INTERNATIONALES

par

Pierre GERBET

*Agrégé de l'Université
Maître de Conférences
à l'Institut d'Études Politiques de Paris*



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, PARIS

—
1958

DÉPOT LÉGAL

1^{re} édition 4^e trimestre 1958

TOUS DROITS

de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous pays

© 1958, *Presses Universitaires de France*

INTRODUCTION

Le **xx^e** siècle est celui des organisations internationales. Les peuples prennent conscience chaque jour davantage de leur individualité, mais aussi de leur solidarité de fait. L'humanité contemporaine, qui s'émiette en Etats souverains de plus en plus nombreux, voit en même temps son unité renforcée sans cesse par le progrès des moyens de transport et de communication de la pensée, par le caractère mondial des grands problèmes économiques, diplomatiques et militaires. Une interdépendance réelle existe désormais entre tous les groupements humains. Elle trouve une expression encore imparfaite dans les organisations internationales dont le foisonnement est l'une des caractéristiques de notre époque.

A l'heure actuelle, on peut dire qu'aucun pays ne peut prendre de décision importante de politique extérieure sans tenir compte de l'existence d'un certain nombre d'organisations internationales mondiales et régionales. La France, par exemple, doit compter, pour la définition de sa diplomatie, avec son appartenance à l'O.N.U., à l'O.T.A.N., aux organisations européennes. Sa politique militaire dépend, dans une large mesure, de sa participation au Pacte Atlantique. Ses décisions économiques extérieures doivent être compatibles avec sa qualité de membre du Fonds monétaire international, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, de l'Organisation européenne de Coopération économique, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, du Marché commun européen, etc.

Cela ne veut pas dire que la politique extérieure, la politique militaire, la politique économique d'un pays soient entièrement définies par l'appartenance à certaines organisations internationales. Mais ces dernières imposent à l'action nationale des limites précises. Le fait que les Etats acceptent ces limitations à leur liberté d'action témoigne de l'intérêt qu'ils attachent à ces organisations elles-mêmes.

Mais les Etats ne sont pas seuls à participer à l'activité d'organisations internationales. Les groupes humains qui, à l'intérieur de chaque pays, se constituent en fonction d'intérêts

économiques et professionnels, de croyances religieuses, d'idéologies politiques, de goûts littéraires, artistiques ou sportifs, cherchent à entrer en contact avec les groupes correspondants des autres pays pour affirmer leur solidarité, assurer sur le plan international la défense de leurs intérêts ou de leurs idéaux. De très nombreuses organisations internationales privées tissent ainsi, au-dessus des frontières étatiques, des liens qui concrétisent, dans un domaine déterminé, et avec plus ou moins de bonheur, le besoin de solidarité universelle.

Ces organisations internationales privées sont très diverses : grandes sociétés financières, églises, organisations syndicales mondiales, partis politiques internationaux, associations internationales de tous ordres. Leur importance est très variable et leur influence souvent difficile à évaluer. Beaucoup sont de simples organes de liaison et n'exercent pas d'action directe sur l'évolution du monde. Certaines, au contraire, disposent d'une puissance matérielle ou morale supérieure à celle de bien des Etats nationaux.

Aussi l'étude des organisations internationales ne peut-elle, sous prétexte de simplification, se limiter aux organisations publiques, les plus connues mais pas toujours les plus influentes, au sein desquelles les Etats coopèrent ou s'affrontent. Elle doit englober aussi les organisations privées, dont la multiplicité même traduit les progrès d'une communauté internationale vivante et complexe.

Il ne sera évidemment pas possible de décrire dans le détail toutes ces organisations internationales, publiques et privées, mondiales et régionales, politiques et techniques, ni de dresser le bilan forcément nuancé d'activités très diverses. On cherchera surtout — en adoptant un point de vue de science politique plutôt que juridique — à dresser un tableau d'ensemble de ces organisations, à les situer les unes par rapport aux autres et à préciser le rôle qu'elles jouent réellement dans les relations internationales.

CHAPITRE PREMIER

LES PRÉCÉDENTS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

Pour qu'il y ait « organisation internationale », il faut qu'il existe, entre des groupes humains différents, une volonté de coopération régulière, inspirée par la nécessité de se défendre contre un péril extérieur ou par la communauté de conception religieuse, idéologique, économique. Il faut que cette volonté de coopération puisse s'affirmer dans un cadre géographique déterminé. Il faut qu'elle se manifeste par la création d'organismes permanents capables d'exprimer une volonté propre, distincte de celle des Etats-membres.

Aussi la constitution d'organisations internationales est-elle liée à un ensemble assez complexe de conditions très diverses, les unes techniques (facilités de communication), les autres politiques (volonté de coopération plutôt que domination brutale) et surtout idéologiques (sentiment de communauté humaine plus ou moins extensif, identité de principes juridiques et moraux).

La majeure partie de l'Histoire ne nous offre que très peu d'exemples d'une vie internationale organisée. L'histoire ancienne et médiévale ne montre pas un cheminement continu, un perfectionnement des organisations internationales, mais

certaines réalisations assez remarquables qui s'expliquent par des conditions passagères, dans des aires géographiques limitées.

A partir des temps modernes, au contraire, on a l'impression d'assister à un développement inéluctable des organisations internationales en raison du progrès des communications et de l'universalisme spirituel, malgré l'individualisme des Etats nationaux.

Les Confédérations grecques

Les anciennes civilisations s'étaient constituées en foyers distincts, isolés, communiquant assez peu ; d'ailleurs peu pressées de communiquer car se jugeant supérieures, d'où leur mépris de l'étranger. De grands Etats englobaient ces civilisations et ne concevaient avec les voisins que des rapports de force. Il n'y avait donc aucun besoin, ni même aucune possibilité d'organisation internationale. Celle-ci ne pouvait apparaître qu'au sein d'une même zone de civilisation divisée en unités politiques différentes.

Le cas le plus frappant est celui de la Grèce antique.

La civilisation hellénique s'était magnifiquement développée dans la péninsule grecque, avait essaimé sur tous les rivages de la mer Egée, vers la Sicile, l'Italie du Sud. Il existait entre tous les Grecs une communauté de langue, de croyance, de culture, un sentiment de supériorité devant les « Barbares » non grecs. Ce véritable monde grec ne constituait cependant ni une nation ni un Etat. Il était morcelé en une multitude de petites unités politiques indépendantes, les cités. Cet émiettement s'explique par le compartimentage géographique, le particularisme, les rivalités séculaires, le sentiment aussi que la petite cité, dont tous les habitants se connaissent, est la seule organisation politique possible, qu'elle est « à la mesure de l'homme » particulièrement lorsqu'il s'agit d'un régime démocratique.

Dans ces conditions, une organisation internationale entre cités ne pouvait apparaître qu'entre très proches voisins, sous une forme confédérale.

Ce furent d'abord les amphyctionies, organisations d'arbitrage entre cités fréquentant les mêmes sanctuaires, puis au ^{vi}e siècle des groupements politiques comme la Confédéra-

tion arcadienne et surtout la Confédération de Béotie, qui comportait un Conseil fédéral avec vote pondéré selon l'importance des cités. Ce fut le cas également de la Ligue du Péloponnèse constituée autour de Sparte, comprenant un conseil de délégués décidant à la majorité, mais en temps de guerre seulement.

Le danger extérieur seul pouvait décider un assez grand nombre de cités à coordonner leur politique extérieure pour défendre leur commune civilisation. A la veille de la seconde guerre médique, la Confédération de Corinthe était dirigée par un conseil interallié qui décidait des opérations militaires placées sous commandement unique et fixait la quote-part de soldats à fournir par chaque cité. Après la victoire sur les Perses, la Confédération athénienne groupait les villes de la mer Egée désireuses d'assurer leur sécurité : une assemblée annuelle fixait les contributions de chaque allié, la caisse fédérale était installée à Délos. Mais les Athéniens transformèrent vite cette confédération en un véritable Empire et les alliés en vassaux. Au IV^e siècle, ils reconstituèrent, pour lutter contre Sparte, une confédération, plus libérale cette fois, en garantissant l'autonomie de leurs alliés.

Les rivalités entre Sparte, Athènes et Thèbes ne permirent pas de constituer une confédération de toutes les cités grecques. Il ne subsista au IV^e siècle que des confédérations très restreintes, d'Arcadie, de Rhodes, d'Hellespont, de la Chalcidique, d'Italie du Sud, constituant d'ailleurs des formes politiques intéressantes, avec chacune son assemblée de délégués populaires, son conseil exécutif, son armée composée de différents contingents placés sous commandement unique, souvent son unité monétaire et parfois sa capitale artificielle (ainsi Mégapolis pour la Ligue d'Arcadie).

La Confédération, qui avait servi de cadre à l'effort de guerre contre les Perses, ne permit pas aux Grecs de défendre leur particularisme excessif contre l'impérialisme macédonien. Bien plus, Philippe exerça sa domination sur la Grèce sous le camouflage d'une Ligue de Corinthe, dirigée par un Conseil des Hellènes et qui devait théoriquement préserver l'autonomie des cités, assurer la liberté de commerce et de navigation, permettre l'arbitrage des conflits.

La Communauté chrétienne du Moyen Age

Avec Rome, puissance conquérante à vocation universelle et unitaire, il n'est plus question d'organisations internationales. Après avoir abattu la Ligue des cités étrusques, la République

romaine absorbe les cités groupées autour d'elle au sein de la Ligue latine. L'Empire romain tend à se confondre avec le monde civilisé, militairement défendu contre les barbares. Les peuples conquis sont traités en sujets, puis assimilés.

Cette vocation unitaire sera reprise, après les grandes invasions, par la constitution de l'Empire carolingien, groupant la plupart des chrétiens dans une même construction politique et les défendant contre les barbares.

Le partage de l'Empire carolingien allait laisser la place à l'extraordinaire émiettement politique de la féodalité, tandis que s'accroissait le compartimentage de l'économie domaniale. Mais l'unité spirituelle subsistait avec la communauté de foi.

L'Europe occidentale et centrale du Moyen Age possédait ainsi une réelle unité de civilisation grâce à l'identité de religion, de culture, de langue savante (le latin). Entre groupes humains d'un pays à l'autre, les contacts étaient innombrables : maîtres et étudiants des universités, marchands groupés en associations. Les grands ordres monastiques développaient leur action dans tous les Etats chrétiens et organisaient les pèlerinages et les croisades qui affirmaient l'unité de l'Europe chrétienne en face des Infidèles. La vivacité du sentiment religieux donnait à l'Eglise un rôle prééminent et permit parfois à la papauté de revendiquer la direction politique de l'Europe en s'imposant aux empereurs et aux princes et en arbitrant leurs différends.

Mais une organisation politique internationale de l'Europe chrétienne ne se réalisa pas. Le Pape ne disposait pas de l'autorité séculière. L'empereur qui, avec l'héritage de Rome, revendiquait la primauté sur les princes chrétiens, ne put étendre son influence au delà du Saint-Empire Romain Germanique. La fin du Moyen Age vit au contraire s'accroître les divisions avec les progrès des monarchies nationales et des Etats laïques centralisés, l'affaiblissement de la papauté et surtout la rupture de l'unité spirituelle due à l'apparition du protestantisme. Quelques tentatives d'organisation entre cités apparurent cependant avec les Ligues des villes italiennes et la Hanse des villes marchandes d'Allemagne du Nord.

L'apport des temps modernes

Avec les temps modernes, la notion même d'organisation internationale est précisée par les théoriciens, mais la réalisation en apparaît de plus en plus difficile.

Les Etats nationaux se renforcent, sous l'autorité des dynas-

ties princières. Le principe de souveraineté s'affirme avec la centralisation. Les rivalités pour l'hégémonie en Europe s'accompagnent de luttes pour l'expansion maritime et coloniale.

Aussi de nombreux penseurs préconisent-ils des « plans de paix » pour faire régner la concorde entre les princes, plans qui comportent souvent l'idée d'un Conseil ou d'un Sénat des Etats européens, d'un tribunal d'arbitrage. Mais les projets d'Emeric Crucé, de Sully, de William Penn, de l'abbé de Saint-Pierre, de J.-J. Rousseau n'ont aucun succès auprès des princes très jaloux de leurs prérogatives, qui ne voient aucune raison de se soumettre à une autorité supérieure et trouvent bientôt dans l'équilibre européen la garantie de leur indépendance.

Cependant, ce mouvement d'idées n'a pas été inutile. La notion de confédération, en tant qu'organisation internationale entre voisins, déjà réalisée avec les Cantons suisses et les Provinces Unies, sera mise en œuvre par les Etats-Unis au début de leur indépendance, puis appliquée à l'Allemagne de 1815.

En même temps, depuis la Renaissance, cheminaient l'idée de société humaine universelle et le sentiment que des règles identiques devaient être appliquées dans les rapports entre tous les Etats, et pas seulement entre Etats chrétiens, puisque le droit naturel comporte un ensemble de règles dictées par la raison, donc valables pour tous. Le droit international se développe, mais on est encore bien loin de créer des organisations qui cherchent à le faire respecter par les Etats.

Les premiers linéaments des organisations internationales modernes apparaissent seulement au XIX^e siècle.

Les progrès extraordinaires des moyens de transport et de communication de la pensée, et la constitution d'une économie mondiale font prendre conscience de la solidarité de tous les pays du monde. L'idéologie démocratique se propage et familiarise la notion de participation égalitaire et fraternelle de tous les Etats à des organisations chargées d'assurer la paix sur le globe.

Les conditions apparaissent ainsi très favorables à la constitution de véritables organisations internationales, mais celles-ci resteront encore embryonnaires.

Le Concert européen

Au lendemain de la chute de Napoléon, qui avait organisé l'Europe, mais dans le cadre d'un Empire français unitaire, les monarques font à nouveau triompher le principe d'une Europe

composée d'Etats souverains et égaux en droits, entre lesquels la paix est maintenue grâce au principe d'équilibre. Cependant, pour la défense même de cet ordre monarchique, un embryon d'organisation doit être accepté. L'équilibre des forces ne suffit plus, il faut une certaine association. C'est le « Concert européen » qui prolonge dans la paix l'alliance victorieuse de Napoléon (Autriche, Russie, Prusse, Angleterre) à laquelle la France des Bourbons sera plus tard admise.

Le Concert vise à maintenir le *statu quo* européen, établi sur les principes de la monarchie de droit divin et de l'équilibre entre les puissances. Pour préserver à la fois la légitimité et l'équilibre, les princes se consulteront grâce à la réunion de Congrès et décideront d'intervenir d'abord pour défendre les intérêts monarchiques, puis après 1823 et en raison de l'abstention britannique, pour maintenir la paix et parfois entériner les modifications dues aux émancipations nationales.

Le Concert a ainsi contribué à développer parmi les dirigeants européens un sentiment de solidarité devant les problèmes de la paix, le sentiment de hiérarchie des puissances selon leurs responsabilités. Sans être une organisation internationale proprement dite, il a introduit, par le moyen de méthodes diplomatiques classiques, la continuité dans la coopération. Il a réglé un certain nombre de conflits, mais n'a jamais pu s'imposer à l'une des grandes puissances.

Sur le plan géographique, le Concert a d'abord été limité à l'Europe, l'Empire ottoman exclu, ce qui s'explique, toutes les grandes puissances étant alors européennes. Il a négligé les problèmes posés par l'expansion européenne dans le monde. Aussi l'Amérique émancipée a-t-elle cherché à échapper à l'intervention européenne (Doctrines de Monroe, 1823) et même à s'organiser dans le cadre continental, d'abord avec Bolivar, puis surtout à la fin du XIX^e siècle avec le Panaméricanisme. Plus tard, le Concert européen a été conduit à s'occuper des problèmes d'outre-mer, en Afrique et en Asie : interventions collectives (en Chine en particulier), mesures prises en commun pour l'abolition de l'esclavage et de la traite, fixation des règles d'occupation des territoires coloniaux (Congrès de Berlin, 1885).

A la fin du XIX^e siècle même, les conférences réunissant les grandes puissances débordent nettement le cadre traditionnel du Concert européen. Les Etats-Unis siègent à la I^{re} Conférence de La Haye en 1899, arbitrent le conflit russo-japonais en 1905 et participent à la Conférence d'Algésiras en 1906. Les Etats-Unis et de nombreux pays d'Amérique latine siègent à la Seconde Conférence de La Haye en 1907.

Le mouvement des nationalités

Mais la grande faiblesse du Concert européen fut d'être dépassé par le sentiment national. Il avait pour objet de préserver, avec la paix, la carte monarchique de 1815 et les intérêts des princes. Le mouvement des nationalités cherchait à imposer un ordre différent, établi sur l'indépendance des peuples. Ordre certainement plus démocratique et pas forcément moins efficace. L'Europe des nationalités devait être en effet, pour ceux qui l'appelaient de leurs vœux, une Europe fraternelle : libérés de leurs tyrans, n'étant plus dressés les uns contre les autres par d'égoïstes intérêts dynastiques, les peuples seraient enfin égaux et frères. Les transformations économiques semblaient d'ailleurs rendre nécessaires des relations pacifiques : le développement des moyens de transport, la division du travail grâce au libre-échange, allaient créer une solidarité économique entre les pays qui rendrait toute guerre impossible.

De cette double illusion, de la paix par la mutuelle compréhension des peuples libres et par leur solidarité économique, allaient sortir de nombreux projets d'organisation internationale, sur le plan européen d'abord, puis mondial.

Dès le début du siècle, Augustin Thierry et Saint-Simon préconisent (*De la réorganisation de la société européenne*, 1814) une Fédération des peuples européens avec un Parlement commun et un gouvernement supra-national qui s'occuperait surtout de mener à bien des grands travaux d'intérêt général. L'idée de Fédération européenne devient familière, prônée par des leaders politiques (Mazzini, Proudhon) et par des économistes (Bastiat, Cobden, Michel Chevalier). Au Congrès de la Paix de 1849, Victor Hugo, « écho sonore », pourra prophétiser l'avènement des Etats-Unis d'Europe.

L'explosion de 1848 avait fait croire qu'avec le triomphe des nationalités, l'Europe allait progresser vers la libre coopération des peuples pacifiques, mais, au contraire, le déchaînement des nationalismes devait rendre impossible toute espèce d'organisation européenne.

Les unités nationales, tout en donnant une légitime satisfaction aux aspirations profondes à l'indépendance et à l'unité, vont, en fait, accentuer la division de l'Europe en remplaçant les rivalités des dynasties par l'antagonisme des peuples, les calculs des princes par la susceptibilité des nations. Les nationalités en marche ne respectent pas toujours le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : l'unité allemande se fait aux dépens des Danois, des Polonais, des Alsaciens-Lorrains et

sa formation « par le fer et par le feu » détruit l'équilibre européen.

La seconde moitié du XIX^e siècle et le début du XX^e voient se dérouler des guerres nationales dressant des peuples entiers les uns contre les autres et laissant d'ineffaçables ressentiments.

Au Concert européen affaibli succède l'hégémonie allemande avec Bismarck, puis l'équilibre précaire des blocs, qui risque à chaque instant d'être rompu par les rivalités coloniales et balkaniques, par la course aux armements. La force du mouvement national dépasse même les organisations qui pourraient exprimer les solidarités indispensables entre pays voisins participant de la même culture. Les Confédérations, qui avaient laissé à chaque Etat son individualité, se transforment irrésistiblement en Fédérations. C'est le cas des Etats-Unis en 1787, des Pays-Bas en 1815, de la Suisse en 1848, de la Confédération germanique devenue de 1866 à 1871 Empire fédéral à prépondérance prussienne. Quant aux Etats italiens, que Napoléon III aurait voulu confédérer sous la présidence du Pape, ils sont emportés par le mouvement unitaire sous la direction du Piémont et forment le royaume d'Italie.

Les organisations confédérales, qui auraient pu, aux yeux de certains, concilier au milieu du XIX^e siècle, le besoin d'émancipation des peuples et le souci d'éviter des unités nationales trop massives, ne purent résister devant la force du mouvement nationaliste.

Inversement, un Etat multinational, comme l'Empire d'Autriche, dut s'adapter au mouvement des nationalités en passant de la forme unitaire à la forme fédérale (compromis austro-hongrois de 1867) sans pour autant faire disparaître les forces centrifuges qui allaient conduire à sa dislocation.

Seul l'Empire britannique put alors se transformer progressivement en un Commonwealth de pays indépendants, du moins en ce qui concerne les Dominions de peuplement anglo-saxon.

L'aspiration à l'ordre international

L'idée d'organisation de la paix est relancée à la fin du XIX^e siècle par certains penseurs et hommes politiques. Les projets européens, dépouillés des illusions romantiques, sont repris sur des bases plus réalistes.

Au Congrès des Sciences politiques réuni en 1900, A. Leroy-Baulieu préconise, non plus une Fédération que rend impossible l'extrême particularisme des nationalités triomphantes, mais une Confédération : « Au lieu de condamner chaque

nation à sacrifier sa nationalité et son individualité historique, l'Union future doit apparaître à chacun comme une garantie des droits et des intérêts de sa nationalité. » La création d'une union douanière serait le premier pas vers cette solidarité politique.

Mais les projets de Confédération européenne n'éveillent plus guère d'écho. C'est à l'échelle mondiale que les juristes envisagent désormais le problème du maintien de la paix. L'Union interparlementaire créée en 1889, qui réunit des membres des assemblées de tous les pays, préconise une organisation internationale mondiale.

Un mouvement d'opinion pour l'organisation pacifique du monde se développe en Europe occidentale, particulièrement en Grande-Bretagne et en France, et aux Etats-Unis, là où régnait déjà la liberté d'opinion et d'association et où l'idéal démocratique pouvait être aisément transposé du plan national au plan international.

Les Etats nationaux refusent cependant de s'engager dans la voie de l'organisation internationale. Les Congrès de La Haye réunis en 1899 et en 1907 à l'appel du tsar Nicolas II, posent le principe de l'arbitrage obligatoire et de l'humanisation de la guerre, mais ne peuvent interrompre la course aux armements. Quant à la Cour permanente d'arbitrage créée en 1899, ce n'est encore qu'une liste de juges offerte au choix éventuel des parties en cause.

Aussi, les partis socialistes estiment-ils que c'est la structure bourgeoise des Etats nationaux qui s'oppose à l'organisation de la paix et, tout en décidant de lutter contre la guerre par la grève, mettent tous leurs espoirs dans l'union du prolétariat par-dessus les frontières. Mais, en 1914, les socialistes des pays en guerre obéiront à leur devoir patriotique, et non aux mots d'ordre de l'Internationale.

Les résistances opposées par les Etats nationaux et de plus en plus centralisés expliquent qu'en dépit d'un mouvement naissant d'opinion, aucun progrès n'ait été fait au XIX^e siècle dans la voie de l'organisation politique internationale ; bien au contraire, le Concert européen avait représenté une solidarité effective qui s'était progressivement défaite.

Mais, en dehors du domaine étatique, les réalisations se sont multipliées. Des associations internationales privées ont été créées dans tous les domaines : humanitaires, religieux, scientifiques, techniques. Les entreprises capitalistes sont organisées souvent sur le plan mondial. La « Compagnie universelle du Canal de Suez » en est l'exemple le plus symbolique.

C'est que la révolution survenue au milieu du XIX^e siècle dans les moyens de transport ferroviaires et maritimes et dans les moyens de transmission, offre désormais à l'activité humaine un champ d'action mondial.

Il n'est pas question d'organiser l'activité économique internationale puisque, selon l'optique libérale, celle-ci doit obéir à ses lois propres. L'action des États vise seulement à éliminer les obstacles entre États. D'où la réalisation du Zollverein, union douanière allemande qui devait ouvrir la voie à la future unité politique. D'où surtout l'institution du libre-échange entre la Grande-Bretagne et les principaux pays européens.

Les voies d'eau traversant plusieurs pays et les détroits doivent être accessibles à tous : liberté commerciale de passage des détroits turcs (Traité d'Andrinople, 1829), des détroits danois (Traité de Copenhague, 1857), du canal de Suez (Convention de Constantinople de 1888), du canal de Panama (Traités de 1901 et 1903) ; internationalisation commerciale du Rhin (1815, 1831, 1868), de l'Elbe (1821), de l'Escaut et de la Meuse (1839), du Danube (1856, 1878, 1883), du Congo et du Niger (1885). Des commissions internationales permanentes sont créées pour la navigation du Rhin (1815), pour la navigation du Danube (1856).

Même avec le retour au protectionnisme douanier à la fin du XIX^e siècle, il existe une véritable économie mondiale : les personnes et les capitaux circulent librement, les monnaies sont convertibles, l'Europe occidentale achète aux autres continents denrées agricoles et matières premières, leur vend ses produits fabriqués, leur envoie ses hommes et ses capitaux. Selon la formule de Keynes, l'internationalisation de la vie économique est alors à peu près complète. Et il n'est nullement question d'intervenir dans l'activité économique internationale qui repose sur la liberté d'initiative, la division du travail et le jeu des lois naturelles.

Naissance des organisations internationales techniques

Cependant, sur le plan technique, une normalisation des rapports entre États, désormais beaucoup plus intenses, apparaît indispensable. Et, dans ce domaine, moins délicat que celui de la politique, et où on ne risque pas de froisser les susceptibilités nationales, les États acceptent une certaine discipline commune.

Les organisations internationales techniques se multiplient dans la seconde moitié du XIX^e siècle et au début du XX^e. Elles

sont créées par conventions internationales multilatérales et comportent un organisme administratif permanent. C'est, dans l'ordre de leur création, la Convention sanitaire internationale (1853), l'Union télégraphique internationale (1865), le Bureau international des Poids et Mesures (1875), l'Union postale universelle (1878), l'Union pour la Protection de la Propriété industrielle (1883), l'Union pour la Protection de la Propriété littéraire et artistique (1884), l'Union sur les Chemins de Fer (1890), l'Office international de la Santé publique (1904), l'Office international de l'Agriculture (1905), l'Office international de l'Hygiène (1907), l'Office des Statistiques internationales (1913).

Une véritable administration internationale a ainsi vu le jour progressivement, créant des habitudes de coopération sur le plan technique et préparant le terrain à une organisation internationale plus large. Ainsi que le constatait le grand juriste Louis Renault : « Les administrateurs des postes et des télégraphes qui ont créé l'Union postale et l'Union télégraphique, et dont les noms sont ignorés du public, ont fait plus pour la civilisation et l'entente entre les peuples que bien des diplomates célèbres. »

L'échec de la Société des Nations

Les ruines de la première guerre mondiale donnaient tristement raison à ceux qui avaient demandé, dès avant 1914, la création d'une organisation internationale capable d'arbitrer les conflits et de préserver la paix. Pour l'obtenir au lendemain des hostilités, la pression de l'opinion se fit très forte, particulièrement aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Dans son 14^e point, le Président Wilson annonçait : « Une Société générale des Nations devrait être formée en vertu de conventions formelles ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands Etats » (8 janvier 1918). Discutée en même temps que le règlement de la paix, la création de la Société des Nations fut décidée le 28 avril 1919 et inscrite dans le Traité de Versailles.

Le nouvel organisme international suscita un engouement considérable. Une véritable « mystique de Genève » se répandit et l'on crut la guerre écartée à jamais. En fait, la S.D.N. ne régla que des conflits mineurs et fut tout à fait incapable de s'opposer à la politique d'agression des pays totalitaires et d'empêcher la seconde guerre mondiale.

La Société des Nations reposait en effet sur une équivoque fondamentale. La France aurait voulu une S.D.N. forte, capable de surveiller l'Allemagne, de faire respecter les traités de paix, disposant à cet effet d'une force militaire, véritable instrument de la sécurité collective. Les Anglo-Saxons, au contraire, étaient hostiles à ce « militarisme international », estimant qu'une force armée risquerait de limiter la souveraineté des Etats ; n'ayant pas de souci de sécurité vis-à-vis de l'Allemagne, ils ne voulaient pas d'une « société coercitive », mais d'une « société par bonne volonté » avec le simple engagement de recourir à la médiation internationale en cas de litige ; craignant de voir le droit corrompu par l'usage de la force mise à son service, ils estimaient que la Société des Nations, reflet de l'opinion publique internationale, devrait agir en exerçant une pression morale sur les Etats en vue du maintien de la paix.

Cette conception américaine et britannique, appuyée par les pays du Commonwealth, l'Amérique latine et aussi par les Etats révisionnistes qui ne voulaient pas d'un renforcement de la S.D.N. pour conserver une chance de modifier les traités de paix, l'emporta. D'où la faiblesse de la structure et des mécanismes de la nouvelle organisation.

De vocation universelle, la S.D.N. fut, d'autre part, composée d'abord des puissances victorieuses et neutres, puis des Etats vaincus, sans que des conditions rigoureuses soient posées à l'admission de nouveaux membres. La France aurait voulu n'admettre que les pays dotés d'institutions démocratiques, ce qui paraissait une condition évidente pour participer à une organisation démocratique internationale. Mais, en fait, tous les pays furent admis, sauf les trop petits (Monaco, Liechtenstein). Cependant, certaines garanties furent parfois demandées : aux pays baltes et à l'Albanie de respecter les droits des minorités, à la Hongrie de ne pas restaurer les Habsbourg, à l'Ethiopie d'abolir l'esclavage.

Le nombre des Etats membres n'était que de 45 en 1919 (les Etats-Unis n'ayant pas adhéré et les pays vaincus restant exclus). Il atteignit un maximum de 60 avec l'admission des petits Etats, de territoires coloniaux émancipés, des pays vaincus. Puis il diminua avec le départ des pays totalitaires. Il n'y avait plus que 44 adhérents en 1939 ; l'U.R.S.S. allait être bientôt expulsée. Les pays démocratiques demeuraient seuls. La S.D.N. siégeant en Europe, comprenant surtout des membres européens, restait d'inspiration européenne et occidentale, mais l'Europe était divisée en pays démocratiques et pays totalitaires, en pays révisionnistes et en pays conservateurs.

La structure de la S.D.N. était caractérisée par le principe de l'égalité des Etats. A l'Assemblée, se réunissant tous les ans, chaque Etat membre disposait d'une voix. Au Conseil, qui se réunissait plus fréquemment, les grandes puissances siégeaient en permanence et les autres puissances à tour de rôle (à l'origine, quatre grandes puissances et cinq petites) ; puis l'accroissement du nombre des petites puissances lui fit perdre son aspect de directoire (en 1939, trois grandes puissances et onze petites). Cependant, l'influence des grandes puissances, disposant de « clientèles », restait prépondérante. Or, ces grandes puissances étaient rarement d'accord et la S.D.N. ne pouvait prendre de décisions qu'à l'unanimité, ces décisions n'étant d'ailleurs que de simples recommandations aux Etats.

Enfin, les engagements souscrits par les membres étaient beaucoup trop vagues. La S.D.N. était établie sur le principe du *statu quo* politique et territorial de l'Europe de Versailles. Un révisionnisme était vaguement prévu, sans que les modalités en soient précisées. Puissances victorieuses et puissances vaincues s'affronteront vainement à ce sujet et finalement la révision des traités sera imposée de force par les puissances totalitaires, en dehors de la S.D.N.

L'emploi de la force n'était d'ailleurs pas interdit dans le Pacte de la S.D.N., mais simplement réglementé, subordonné à l'utilisation de procédures pacifiques qui seront difficilement précisées. En 1928, le recours à la guerre fut solennellement condamné par le Pacte Briand-Kellog et l'Acte général d'arbitrage prévoyait l'arbitrage, la conciliation et le recours juridictionnel. Mais deux faiblesses subsistaient. Le mot « guerre » n'était pas défini, ce qui conduira les agresseurs à camoufler leurs interventions en « incidents » (incident mandchou, éthiopien...). Les sanctions n'étaient pas automatiques, mais subordonnées à une décision du Conseil — ce qui les rendait très aléatoires — et il n'existait pas d'organe d'intervention.

Enfin le désarmement ne put être réalisé. Les traités de paix avaient imposé la limitation des armements des vaincus, la Conférence de Washington de 1922 avait réussi à limiter les armements navals. Mais les commissions du désarmement de Genève n'aboutirent à rien. Le retrait de l'Allemagne de la S.D.N. en 1933 signifia la reprise de la course aux armements.

Une Cour permanente de Justice internationale fut organisée en 1920 en application du Pacte de la S.D.N. Composée de 15 membres désignés par l'Assemblée et le Conseil de la S.D.N., indépendants des Etats, ce tribunal apparaissait comme le véritable organe judiciaire de la communauté internationale. La Cour rendit, entre 1922 et 1940, 88 décisions, dont 63 au

fond. Mais son rôle, incontestablement utile, se trouvait forcément limité puisqu'elle n'avait pas à connaître des conflits politiques entre Etats, qui sont les plus importants et les plus dangereux, mais seulement des conflits juridiques, ne mettant pas en jeu des intérêts vitaux.

Dans ces conditions, l'œuvre de la S.D.N. fut des plus minces. Des litiges mineurs purent être réglés (affaire de Vilna en 1920, affaire des îles d'Aland en 1921, conflit bulgaro-grec en 1925, litige entre la Colombie et le Pérou en 1934, litige entre la Bolivie et le Paraguay en 1938). Mais la S.D.N. ne put jamais s'opposer à une grande puissance. Elle ne put empêcher le Japon d'attaquer la Chine en Mandchourie en 1931, puis en 1937 après avoir quitté l'organisation de Genève en 1933. Elle ne put empêcher l'Italie de faire la conquête de l'Ethiopie en 1935-36 ni lui appliquer de sanctions ; l'Italie quitta l'organisation en 1937 et attaquera l'Albanie en 1939. La S.D.N. ne put rien contre l'Allemagne qui l'avait quittée en 1933 et se livra ensuite au démantèlement du Traité de Versailles, aux agressions contre l'Autriche et la Tchécoslovaquie, la Pologne. La S.D.N. n'intervint pas dans la guerre d'Espagne (1936-38). La S.D.N. qui avait admis l'U.R.S.S. en 1936, ne put l'empêcher de s'entendre avec Hitler pour partager la Pologne, ni d'attaquer la Finlande ; elle l'exclut en décembre 1939, mais la seconde guerre mondiale avait déjà éclaté.

Cette succession d'échecs contrastant péniblement avec tous les espoirs placés dans la nouvelle institution s'explique en partie par la faiblesse des mécanismes internes de la S.D.N., mais surtout par le manque de fermeté des grandes démocraties occidentales. La Grande Guerre était apparue comme la victoire des puissances démocratiques contre les empires centraux. Le maintien de la paix aurait exigé que l'entente des grandes démocraties subsistât au sein de la nouvelle organisation. Or, les Etats-Unis n'en faisaient pas partie, la France et l'Angleterre n'étaient pas d'accord sur son rôle. La politique de sécurité collective, dont elle aurait pu être l'instrument quand commencèrent les coups de force des dictatures européennes, fut bloquée par la Grande-Bretagne lors de la remilitarisation de la Rhénanie, par la France lors de la crise éthiopienne. L'Organisation internationale était condamnée à l'impuissance dès lors que ses principaux membres adoptaient une attitude de faiblesse.

Cependant, par son échec même, la S.D.N. avait souligné la nécessité d'une réelle organisation politique internationale.

La désorganisation de la vie économique entre les deux guerres mondiales

Le manque d'organisation internationale se fit également très vivement sentir sur le plan économique après 1919.

L'idéal libéral subsistait et on espérait, une fois relevées les ruines de la guerre, retrouver les conditions économiques du XIX^e siècle. Mais, en fait, les difficultés se multiplièrent. Jusqu'en 1929, l'économie mondiale se reconstitua et connut une remarquable expansion, mais le problème des Réparations n'était pas résolu. A partir de 1930, il passa au second plan en raison de la crise et des perturbations apportées à l'économie mondiale. D'où la multiplicité des conférences internationales consacrées d'abord au problème des Réparations, puis à celui des matières premières. Mais il ne s'agissait pas là d'organismes permanents et efficaces.

On pensait plutôt atteindre la stabilisation économique en favorisant les ententes de grandes compagnies privées (pour le pétrole ou l'acier par exemple) ou de pays producteurs de matières premières.

Les Etats ne songeaient pas à organiser les échanges internationaux ; ils estimaient qu'il revenait aux sociétés privées, organisées en cartels nationaux et internationaux, de constituer la base de la coopération économique européenne et mondiale, de régulariser les échanges et de stabiliser les marchés et la production des matières premières et des objets manufacturés.

Les cartels internationaux, qui existaient déjà avant la Grande Guerre, se multiplièrent à partir de 1920, surtout en Europe qui assurait les 2/3 des exportations manufacturées. Un cartel international fut ainsi constitué pour l'alkali (1920), l'aluminium (1901, renouvelé en 1923 et 1931), les lampes électriques (1925), le cuivre (1926), l'acier (1926), la potasse (1926), l'azote (1929), les appareils électriques (1930), les phosphates (1933). Au total, on dénombre, suivant les auteurs, de 250 à 1 200 cartels internationaux. On estime qu'entre 1929 et 1937, près de la moitié du commerce mondial se trouvait contrôlée par des cartels.

Quant au marché du pétrole, il était presque entièrement dans la main de quelques grandes sociétés : la Standard Oil américaine et le groupe anglo-hollandais Royal Dutch-Shell (entente de 1928). Ces deux énormes compagnies étant d'accord pour l'exploitation des brevets, l'organisation de la production et des exportations, elles disposaient d'une puis-

sance financière, d'un réseau de vente tels que toutes les autres sociétés durent adhérer à l'accord de 1928 et que, à l'exception des pétroles russes et roumains, le marché mondial fut réparti et organisé. Les gouvernements ne pouvaient rien faire. Le gouvernement américain, qui s'opposait à la Standard en tant que trust à l'intérieur des Etats-Unis, la laissait assurer la défense des intérêts étrangers de toutes les compagnies pétrolières américaines. Le gouvernement britannique, par le truchement de l'Anglo-Iranian Cy qu'il contrôlait, coopérait étroitement avec la Shell. Les autres gouvernements devaient s'incliner.

Ces cartels internationaux avaient une allure extrêmement discrète, presque clandestine : ils ne pouvaient avoir de personnalité internationale et, dans la plupart des cas, n'étaient pas reconnus par les législations nationales. D'autre part, ils ne tenaient nullement à attirer l'attention du public. Aussi « leurs organismes administratifs et comités opèrent sans domicile fixe, sans cadres permanents, sans biens tangibles ou intangibles ».

Les cartels ont exercé une certaine influence stabilisatrice sur l'activité économique, mais dans un sens restrictif, en réduisant la libre concurrence et en se répartissant les marchés. Les accords sur l'utilisation des brevets se multiplièrent à partir de 1925.

Les Etats producteurs de matières premières s'entendirent parfois pour mettre sur pied des organisations internationales ayant pour but d'éliminer les fluctuations excessives des cours. Ainsi, le Comité international de l'Etain de 1931 (Malaisie britannique, Indes néerlandaises, Bolivie, Nigeria britannique, puis Indochine, Congo belge), l'Accord international du Caoutchouc de 1934 (Ceylan, Birmanie, Malaisie, Bornéo, Siam), l'Accord international sur le Blé de 1933 (Argentine, Australie, Etats-Unis, Allemagne, Belgique, France, Italie, Espagne, Autriche, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Grèce, Grande-Bretagne), l'Accord international sur le Sucre de 1937 (création du Conseil intergouvernemental du Sucre avec participation de la plupart des pays).

Ces organismes réussirent plus ou moins bien à stabiliser les marchés et à raffermir les cours, mais toujours par la réduction de la production et de l'offre. Ces organisations intergouvernementales utilisaient des procédés assez semblables à ceux des cartels internationaux privés et ont suscité, de la même façon, les protestations des consommateurs.

Cependant, la vie économique du monde avait tendance à se morceler en compartiments protégés par les tarifs douaniers,

le contrôle des changes, les quotas d'immigration, et dont certains pratiquaient l'autarcie (Russie soviétique, Italie fasciste, Allemagne hitlérienne) et l'on n'envisageait guère d'action internationale sur le plan économique.

La S.D.N. constitua un comité d'experts financiers. Elle entretenait plusieurs services spécialisés (communications, hygiène). La création du Bureau international du Travail témoigna du souci de promouvoir la législation sociale et aboutit à d'importants résultats dans ce domaine. La mise à la disposition de la S.D.N. par la France de l'Institut international de Coopération intellectuelle amorça également la multiplication des contacts culturels. Mais c'est en 1939 seulement que la S.D.N. préconisa la création d'un Comité central pour les questions économiques et sociales (rapport Bruce).

Cependant, les organisations administratives internationales continuèrent et amplifièrent leur œuvre. Les organisations internationales privées proliférèrent dans tous les domaines depuis la fin de la grande guerre jusqu'en 1930, puis se stabilisèrent avec les désillusions dues à la crise économique mondiale et aux échecs de la S.D.N. Le syndicalisme s'était organisé sur le plan international avec la Fédération syndicale internationale (1913) et la Confédération internationale des Syndicats chrétiens (1919), tandis que les communistes s'alignaient sur la politique soviétique au sein de la III^e Internationale dirigée par le Komintern.

CHAPITRE II

LES CONDITIONS ACTUELLES DE DÉVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Au milieu du xx^e siècle, la situation est plus favorable qu'elle ne l'a jamais été à une organisation internationale. La nécessité en est reconnue à la fois sur le plan politique pour écarter la menace catastrophique d'un conflit atomique et sur le plan économique pour atténuer les inégalités et éviter les crises. Le rétrécissement du globe, dû à l'accélération des moyens de transport et d'information, rend de plus en plus évidente l'interdépendance des pays et les nationalismes, même récents et virulents, ne sont plus exclusifs de coopération organisée.

Mais la réalisation de cette organisation rencontre des obstacles nouveaux. L'accentuation de l'emprise de l'Etat dans le cadre national, en particulier sur le plan économique, rend plus difficile la coopération avec les voisins. L'accession à l'indépendance de pays coloniaux hostiles à leurs anciennes métropoles crée souvent une atmosphère de tension au sein des organismes internationaux. Enfin et surtout, la division du monde en deux blocs idéologiques, celui des démocraties occidentales et celui des pays communistes, qui ont de l'organisation politique et économique du monde des conceptions rigoureusement

différentes, et l'affrontement des deux très grandes puissances, les Etats-Unis et l'Union Soviétique, rendent très malaisée une coopération mondiale, mais favorisent en revanche le renforcement d'organisations régionales.

Le rétrécissement du monde

Le fait nouveau, le plus déterminant sans doute dans la transformation de la vie internationale et qui conditionne tous les autres, c'est le rétrécissement du monde dû aux progrès prodigieux des moyens de communication.

Déjà au XIX^e siècle, la voie ferrée et le bateau à vapeur avaient permis des transports en masse de marchandises et d'hommes et la formation d'une économie mondiale. Transports maritimes et ferroviaires ont encore été perfectionnés au XX^e siècle, mais une différence qualitative a été apportée par la généralisation et le progrès des transports aériens. Avec l'entrée en service des avions à réaction, militaires et bientôt commerciaux, les distances n'existent pratiquement plus. Il n'y a plus de pays lointains ou inaccessibles. En quelques heures tous les points du globe peuvent être atteints et la perspective de voyages intersidéraux accentue encore la sensation physique que l'on a désormais de l'unité du monde en face des autres planètes.

Cette unité se trouve encore mieux réalisée dans le domaine de la transmission de la pensée. Les progrès de la presse et surtout de la radio et de la télévision, donnent à l'information, comme à la propagande, une véritable ubiquité. Les événements sont connus instantanément dans le monde entier et, pour les peuples illettrés, la parole et l'image permettent de sauter l'étape de l'information écrite.

Aussi n'y a-t-il plus de pays isolés, à l'écart de la vie internationale; tous ont désormais le sentiment d'y participer. Pour la première fois, tous les pays du monde, jadis séparés par l'immensité des distances et par le manque de contacts, « vivent ensemble » malgré leurs dissemblances.

Cette cohabitation rend nécessaire une organisation permanente de relations internationales devenues plus étroites que jamais.

Le péril atomique

Une telle organisation apparaît non seulement souhaitable, mais indispensable au maintien de la paix. Les occasions de conflit restent très nombreuses. Le règlement de la seconde guerre mondiale n'a pas été achevé : la situation de la Pologne reste provisoire, le problème allemand n'a pas été résolu. Il a fallu attendre 1954 pour régler le statut de Trieste, 1955 pour que soit signé le Traité d'Etat autrichien.

L'émancipation des peuples colonisés et la création de nouveaux Etats s'accompagnent de conflits locaux (affaire du Cachemire, guerre entre Israël et les Pays arabes, troubles d'Indonésie, d'Afrique du Nord).

Enfin et surtout, la tension existant entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. fait planer la menace d'une guerre atomique effroyable par ses destructions, aucun point du globe n'étant à l'abri des bombardiers à réaction et des fusées thermonucléaires à moyenne ou grande portée. Et la guerre froide risque d'envenimer les conflits locaux et d'empêcher le règlement de problèmes territoriaux (l'Allemagne restant divisée, comme la Corée et le Vietnam).

Or, il est dangereux de laisser les choses en l'état. Les conflits locaux risquent toujours de s'étendre, tout problème ayant maintenant une importance mondiale et la politique de chaque pays intéressant tous les autres. Quant à la guerre atomique, elle peut certes ne pas se produire, mais la course aux armements, qui contribue parfois à « relancer » une économie, constitue un fardeau budgétaire et un gaspillage de production. Si « l'équilibre des terreurs » peut tenir lieu de paix, la crainte des représailles paralysant l'agresseur éventuel, c'est un équilibre singulièrement précaire, à la merci d'un incident ou d'une erreur.

Le monde ne peut pas s'habituer à vivre sous l'épée de Damoclès des fusées atomiques. L'organisation internationale de la paix et le désarmement apparaissent aussi souhaitables que difficiles à réaliser.

Les déséquilibres économiques

Les problèmes économiques, eux aussi, exigent d'être examinés et résolus sur le plan international, au moyen d'organisations permanentes.

On ne croit plus que la vie économique puisse être abandonnée à ses propres lois. Les leçons de la grande crise de 1929 n'ont pas été oubliées. L'économie libérale s'est teintée de dirigisme et l'action des Etats s'exerce à éviter les crises et à assurer la continuité de l'expansion.

Mais ces politiques économiques, mises en œuvre dans les cadres nationaux, aboutissent à un compartimentage de la vie économique mondiale. Les courants de marchandises et de capitaux, qui circulaient presque librement au XIX^e siècle, se sont trouvés détournés ou réduits à la suite de la crise et de la

guerre, par le contrôle des changes, le protectionnisme, l'autarcie. D'autre part, certains pays se sont appauvris (essentiellement l'Europe), d'autres se sont enrichis (les Etats-Unis). D'où l'apparition de déséquilibres de structure qui ne permettent pas le rétablissement de courants économiques normaux. Les Etats-Unis exportant plus qu'ils n'importent, les autres pays, qui ont besoin des matières premières ou des objets fabriqués américains, sont constamment à court de dollars pour les acheter. Le système ne peut continuer à fonctionner que si les États-Unis comblent ce « dollar gap » par des prêts ou des dons.

D'autre part, l'économie américaine représente une telle puissance par rapport à celle des autres pays (la moitié de la production industrielle mondiale pour 6 % seulement de la population) qu'elle se comporte en « économie dominante », répercutant autour d'elle prospérité ou crise.

Le problème des pays sous-développés

Un autre déséquilibre économique exige des mesures d'ensemble : celui qui s'accroît entre pays sous-développés et pays développés.

Les pays retardataires au point de vue de la technique prennent conscience de leur infériorité matérielle. Ils ne se satisfont plus d'un genre de vie traditionnel et ils ne se résignent plus à la misère. Ils réclament le droit à de meilleures conditions d'existence.

Or, le bien-être leur apparaît d'autant plus inaccessible que leur situation économique a tendance à s'aggraver. Leurs ressources se développent moins vite que celles des pays évolués (le commerce entre pays industriels s'accroît plus rapidement qu'entre

ces pays et les autres) ; les fluctuations brutales des cours des matières premières déséquilibrent leurs économies ; les capitaux leur manquent.

L'accroissement démographique accéléré rend ces problèmes tragiques. De 1955 à 1980, la population des pays industrialisés passera de 900 millions à 1 020 millions, ce qui est un accroissement supportable ; celle des pays sous-développés bondira de 1 800 millions à 2 900 millions !

Les dix-neuf pays les plus riches de monde jouissent de 70 % du revenu mondial alors qu'ils comptent seulement 16 % de la population du globe. Les quinze pays les plus pauvres où vit plus de la moitié de l'espèce humaine ne disposent que de 10 % du revenu mondial. La probabilité de vie, qui varie entre 60 et 70 ans dans les pays techniquement avancés, n'atteint pas 30 ans dans l'Inde.

A l'heure actuelle, 60 % de la population du globe est sous-alimentée, contre 40 % avant-guerre. Cette proportion risque de s'accroître encore et les pays prospères d'être assiégés par la masse croissante des peuples pauvres, qui ont pris conscience de leur misère et de leur force.

Humainement et politiquement, l'aide économique est devenue indispensable. Comme les progrès du nationalisme ne permettent plus de l'administrer dans le cadre colonial traditionnel, comme les grandes puissances cherchent souvent à en faire un moyen de pression politique, son organisation sur le plan international apparaît souhaitable.

Les progrès de l'universalisme

La nécessité de l'organisation internationale est actuellement mieux comprise qu'elle ne l'a jamais été.

Si l'humanité apparaît encore comme une juxta-

position de mondes clos, aux oppositions exacerbées par les différences d'idéologies, le cloisonnement intellectuel du globe a tendance à s'atténuer.

Un état d'esprit universaliste s'est développé. Le racisme a reculé dans l'ensemble, même si un racisme de réaction se manifeste chez les peuples récemment indépendants. Les complexes de supériorité et d'infériorité des Etats grands ou petits tendent à s'atténuer. Malgré bien des violences et des haines, un peu plus de tolérance raciale, religieuse, sinon politique, s'est introduite dans les rapports internationaux. Tous les groupes ethniques, toutes les formes de cultures sont maintenant jugés dignes de participer à la vie mondiale. La communauté internationale n'est plus, comme au XIX^e siècle, composée des seuls Etats « civilisés ».

En même temps, les conceptions intellectuelles ont tendance à se rapprocher. Les contacts étaient jadis difficiles entre civilisations entièrement différentes ne possédant pas la même échelle des valeurs. Actuellement, certains points communs apparaissent en raison de la diffusion à travers le monde de concepts d'origine occidentale : notion d'égalité des hommes, revendication du bien-être pour tous, souci de la richesse matérielle et de la production, standardisation des techniques.

Enfin il y a peut-être un peu plus de conscience morale : les notions de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocide, sont un peu plus répandues, sinon respectées.

Mais l'universalisme récent des organisations internationales présente aussi des inconvénients : il est difficile de faire coopérer des Etats très différents par les dimensions, le système politique, le degré d'évolution économique et sociale, la plus ou moins vive acuité du nationalisme.

Les nationalismes

En Europe, le nationalisme s'est affaibli. Les nations y ont, pour la plupart, atteint des limites stables, la lassitude des guerres a fait reculer le chauvinisme, l'attrait d'un grand espace économique incite à la coopération avec les voisins, en dépit de souvenirs historiques souvent douloureux. Le sentiment d'un danger commun crée un réflexe de solidarité et fait oublier les querelles de voisinage. Les pays européens sont ainsi prêts, non seulement à participer à une organisation mondiale dans un état d'esprit universaliste, mais surtout à développer plus ou moins leur coopération dans un cadre régional.

Aux Etats-Unis, le nationalisme est souvent tempéré par une volonté sincère de coopération internationale. Mais la croyance à la supériorité de l'« *american way of life* », des principaux moraux et de la puissance matérielle américaine aboutissent parfois au « *néo-isolationnisme* ».

Le communisme, qui se prétend universel et estime pouvoir surmonter les contradictions nationales par la création d'un sentiment de solidarité entre les prolétariats, s'appuie souvent sur le nationalisme russe. Il cherche à atténuer les sentiments nationaux des pays qui lui sont soumis, mais provoque parfois leur révolte (Pologne, Hongrie). Il utilise au contraire les nationalismes au sein du camp adverse afin d'attiser les rivalités entre Etats bourgeois.

Enfin, les jeunes nationalismes d'Asie et d'Afrique sont encore très violents. Ces Etats récemment constitués se coulent dans le cadre géographique des anciennes dominations coloniales (ainsi en Afrique noire) ; ils entendent maintenir à leur profit l'unité

territoriale des anciens empires, même en s'imposant à des minorités ethniques ou religieuses (ainsi l'Inde et le Cachemire, l'Indonésie et la Nouvelle-Guinée). Ce sont des nationalismes d'autant plus agressifs et intolérants qu'ils ne correspondent pas toujours à des nationalités et qu'ils se nourrissent surtout de ressentiment contre l'Occident. Et cependant ces nationalismes ne sont pas aussi réfractaires à l'organisation internationale que l'étaient les nationalismes européens du XIX^e siècle, car ils en attendent tout : reconnaissance comme Etat indépendant, participation à la vie internationale, prestige, aide financière. Ils sont également favorables à certains groupements régionaux basés sur le sentiment ethnique ou religieux (Ligue arabe, groupe afro-asiatique).

Multiplicité et inégalité des États

La multiplication des Etats indépendants, par suite de l'émancipation de territoires coloniaux, est caractéristique de notre époque (on en compte actuellement près de 90). Elle donne à l'organisation internationale des caractères nouveaux. Le Concert européen réunissait un nombre réduit d'Etats, de taille comparable et de même idéologie. On pouvait parler le même langage et discuter sur pied d'égalité. La S.D.N. en comprenait beaucoup plus, mais les plus importants étaient européens et les pays coloniaux n'étaient pas représentés. Cependant, les différences entre petits et grands pays, l'opposition entre pays démocratiques et totalitaires, compliquaient déjà les choses.

Actuellement, tout pays indépendant est estimé digne d'appartenir à l'organisation internationale, quels que soient son importance, son régime politique,

son degré d'évolution. L'idéologie démocratique interdit que l'on fasse de différence entre les membres, qui disposent chacun d'une voix, de même que le suffrage universel ignore les inégalités de fortune et d'instruction.

Dans ces conditions, les petits pays ont tout intérêt à donner une adhésion qui renforce leur situation. Les grands pays au contraire n'y gagnent que des obligations, à moins qu'ils ne disposent de droits particuliers (veto) ou qu'ils n'utilisent une clientèle de petits Etats.

La multiplicité de membres si différents donne aux organisations internationales mondiales un caractère très disparate. C'est la rançon de l'élargissement de leur cercle. Seules certaines organisations régionales conservent une homogénéité relative lorsqu'elles posent des conditions précises à l'admission (le Conseil de l'Europe et l'O.T.A.N., réunissant des nations démocratiques, ne comprennent pas l'Espagne franquiste, cependant admise à l'O.N.U.).

Les conflits idéologiques

En dépit des progrès de l'esprit universaliste et en raison même de leur ambition à représenter le globe entier, les organisations mondiales ne peuvent qu'en refléter les profondes oppositions.

Tous les Etats aspirent à l'organisation du monde, à l'équilibre économique mondial, à la paix. Mais les conceptions qu'ils s'en font sont très différentes : ce n'est pas la même organisation, ni la même économie, ni la même paix. Les idéologies étant incompatibles, la morale internationale n'est pas la même pour tous, ni la façon de pratiquer la coopération.

Trois groupes de pays adoptent vis-à-vis des

organisations internationales une attitude particulière : les démocraties occidentales, les pays sous-développés, les pays communistes.

Les démocraties occidentales et les organisations internationales. — Les démocraties occidentales sont, par définition, très favorables aux organisations internationales qui projettent sur le plan des relations entre Etats leurs propres principes politiques internes.

La notion de liberté individuelle, le respect des groupements politiques, religieux, professionnels, intellectuels, conduisent les démocraties à laisser s'instaurer des rapports étroits entre citoyens de pays différents. Aussi les organisations internationales privées sont-elles très nombreuses et vivaces.

En même temps, les démocraties acceptent de jouer le jeu de la démocratie internationale tout en préservant plus ou moins la souveraineté étatique. Ici, l'évolution est très différente selon les pays : certains, par ailleurs très démocratiques (la Grande-Bretagne, les Pays Scandinaves) ou trop puissants (Etats-Unis) ne consentent aucun abandon de souveraineté ; d'autres, plus conscients des solidarités nécessaires (France, Allemagne, Italie, pays du Bénélux) acceptent dans certains cas des limitations de souveraineté au profit d'une autorité supranationale commune. Mais tous considèrent la coopération internationale comme indispensable à l'intérêt commun.

D'où la multiplicité des organisations interétatiques, politiques, économiques ou techniques qui ont vu le jour en Occident (presque toutes les organisations internationales ont été lancées par des Anglo-Saxons ou des Français) et qui y conservent leurs adhérents les plus conscients et les plus décidés.

Les démocraties occidentales sont en gros d'accord sur une certaine morale internationale ; elles estiment que le développement de la vie internationale doit préserver la liberté individuelle et nationale, assurer un bien-être accru, promouvoir une plus grande justice économique et sociale, et surtout permettre le règlement pacifique des conflits.

Ces positions s'affirment au sein des organisations atlantique et européennes où les démocraties occidentales — en dépit de certains tiraillements — parlent le même langage et aboutissent à des résultats concrets.

Sur le plan économique, certaines divergences n'apparaissent pas moins entre les partisans de la libre-entreprise et du libéralisme économique pour qui l'organisation internationale doit essentiellement assurer le libre jeu des mécanismes, et les tenants du dirigisme et du socialisme qui souhaitent une orientation de la production et des échanges.

Les démocraties occidentales, tout en se pliant à la règle de l'organisation internationale, cherchent parfois à s'en servir et à utiliser l'organisation comme un moyen de leur politique. C'est le cas lorsqu'elles disposent d'un nombre suffisant de pays amis ou clients : la Grande-Bretagne exerçait à la S.D.N. une influence prépondérante ; les Etats-Unis ont longtemps eu la majorité aux Nations Unies.

Même lorsque politiquement elles sont jalouses de leur souveraineté, les démocraties occidentales admettent toujours une large coopération dans le domaine technique et économique.

L'attitude des pays sous-développés. — Les pays sous-développés économiquement et les pays coloniaux récemment arrivés à l'indépendance forment un second ensemble qui joue un rôle important dans les organisations internationales en raison de

leur nombre sans cesse croissant. Ils trouvent là une occasion de s'exprimer, d'affirmer leur personnalité, d'exhaler leur rancœur contre les démocraties occidentales accusées d'être responsables de leur retard technique et de leur pauvreté, mais sur lesquelles ils comptent cependant pour obtenir capitaux et techniciens.

Beaucoup de ces pays ne connaissent pas le régime démocratique et sont gouvernés soit par des partis uniques, soit par des dictatures militaires. Les droits de l'homme n'y sont pas toujours respectés. Mais ils s'adaptent parfaitement aux organisations internationales. Etant donné leurs faibles ressources et le caractère encore rudimentaire de leurs administrations nationales, ils ne participent que dans une très modeste mesure à leur entretien et à leur activité technique, mais ils cherchent à en tirer le maximum d'avantages politiques ou financiers. Ils utilisent également les organisations internationales pour faire pression sur les puissances coloniales et favoriser l'indépendance d'autres Etats, qui viendront grossir leur groupe.

Ce « tiers monde » représente ainsi un enjeu entre les puissances occidentales et communistes dont le contrôle peut assurer aux unes ou aux autres un avantage décisif. Les pays sous-développés le savent, préfèrent rester neutres par ressentiment contre l'Occident et crainte de la Russie et profiter de la surenchère entre les deux blocs. Trop faible pour constituer une troisième force capable d'arbitrer le conflit Est-Ouest, le tiers monde représente plutôt un facteur d'instabilité dans les organisations internationales.

Les pays communistes et les organisations internationales. — Les pays communistes, essentielle-

ment l'Union Soviétique, ont une attitude très particulière vis-à-vis de l'organisation internationale.

Etats totalitaires, ils n'acceptent que les rapports d'Etat à Etat et s'opposent aux relations directes de leurs ressortissants avec des groupes sociaux appartenant à des Etats non communistes. Aussi les organisations internationales privées, qui foisonnent dans le monde libre, sont pratiquement inexistantes dans les Etats communistes, ou bien sont contrôlées par le gouvernement et le parti.

A l'extérieur, au contraire, les Etats communistes cherchent à utiliser pour leur propagande les organisations internationales politiques ou culturelles dont les Etats démocratiques admettent l'existence et l'activité.

Sur le plan technique, les Etats communistes ne sont pas plus enclins à la collaboration internationale. Ils ne font pas la distinction entre un domaine politique, où la souveraineté pourrait être jalousement préservée, et un domaine technique où la coopération entre Etats serait possible et fructueuse. Ils ont, au contraire, une vision totalitaire du monde qui ne sépare pas le national et l'international, le politique et le technique. Le système marxiste-léniniste voit de la politique partout, même dans le domaine technique, scientifique ou artistique. Pour lui, il ne peut y avoir d'impartialité des organismes techniques dont les décisions ont toujours une portée politique.

Aussi l'Union Soviétique et ses satellites sont-ils absents de la plupart des organisations intergouvernementales spécialisées. Ils appartiennent à l'Union postale universelle, à l'Union internationale des Télécommunications, à l'Office mondial météorologique, en raison des liaisons matérielles qu'ils doivent entretenir avec les autres pays. Ils sont entrés à l'U.N.E.S.C.O. pour faire une politique de présence sur le plan culturel. Mais ils ne font pas partie de l'Organisation

mondiale pour l'Alimentation et l'Agriculture, de l'Organisation mondiale de la Santé, de l'Organisation de l'Aviation civile internationale (sauf pour la Pologne et la Tchécoslovaquie). L'appartenance à ces organisations exige en effet l'échange d'un certain nombre de renseignements, que l'U.R.S.S. et ses satellites ne veulent pas fournir par souci de propagande ou de sécurité, et l'observation de règles communes adoptées à la majorité.

Toutes ces conditions paraissent constituer des atteintes inadmissibles à une notion de souveraineté nationale particulièrement rigide, due à la fois à la traditionnelle méfiance russe et à la conception juridique communiste.

La différence de structure entre les pays communistes et les démocraties libérales rend d'ailleurs difficile la participation aux mêmes organismes. Aussi a-t-on pu critiquer la présence de l'U.R.S.S. et de ses satellites, dont les employeurs et les syndicats sont organismes d'Etat, à l'Organisation internationale du Travail, où une représentation distincte est assurée aux gouvernements, aux employeurs et aux syndicats de salariés.

Les pays socialistes ne font pas partie du Fonds monétaire international ni de la Banque pour la Reconstruction et le Développement, car ils n'ont pas la même conception du crédit que les pays « capitalistes ».

Les pays communistes ne font aucune concession sur la souveraineté de l'Etat socialiste, parce que l'Etat socialiste apparaît comme le cadre indispensable à la protection de la société socialiste. Consentir une limitation de la souveraineté de l'Etat socialiste au profit d'une organisation composée en majeure partie d'Etats capitalistes, dominés par la bourgeoisie, ce serait compromettre l'existence même de la société socialiste et les chances de la Révolution universelle.

Si la majorité des Etats étaient socialistes, cela changerait évidemment et, en attendant le dépérissement de l'Etat et l'avènement du communisme prédits par la doctrine marxiste-léniniste, il pourrait y avoir limitation de souveraineté au profit d'une organisation internationale et seulement dans la mesure où l'Union Soviétique ne se considère pas comme chargée d'un rôle de direction du socialisme international. L'organisation régionale communiste constituée par l'Union Soviétique et ses satellites repose en effet sur des limitations de souveraineté de ceux-ci et non de celle-là.

Dans ces conditions, les pays communistes s'opposent au renforcement des organisations universelles. Ils n'y entrent qu'à condition de sauvegarder jalousement leur souveraineté,

de ne pas obéir au principe majoritaire, de s'opposer aux décisions qu'ils désapprouvent (d'où l'exigence du droit de veto formulée par Staline pour son adhésion aux Nations Unies). Ils se refusent à développer une coopération véritable avec des Etats bourgeois, voués, selon leur doctrine, à s'entre-déchirer et à disparaître. Ils ont intérêt à faire obstacle à une coopération mondiale ou régionale qui permettrait à ces Etats bourgeois de surmonter leurs dissensions.

Multiplicité et variété des organisations internationales contemporaines

La multiplicité des organisations internationales est caractéristique d'une tendance récente à l'institutionnalisation qui tourne parfois à la manie.

La coopération internationale ne se conçoit plus que dans le cadre d'institutions dont on attend pérennité et efficacité. Sur le plan économique et technique, on voit se constituer de véritables administrations mondiales ou régionales. La conclusion d'alliances militaires s'accompagne désormais de la création d'organismes permanents chargés de les mettre en œuvre. Les associations privées elles-mêmes ne peuvent se passer de bureaux internationaux.

L'aspiration croissante à l'organisation internationale ne peut cependant se matérialiser en institutions toujours plus nombreuses qu'à condition de tenir compte des conditions particulières à notre époque et qui ont été brièvement rappelées. Ce sont ces conditions complexes qui se reflètent dans les organisations internationales ; celles-ci exprimant un certain état des relations internationales beaucoup plus qu'elles ne le créent. C'est pourquoi elles sont si disparates et d'une efficacité si variable.

On peut regrouper ces organisations internationales suivant certains critères.

Organisations privées et publiques. — Entre groupes sociaux appartenant à des pays différents peuvent se nouer des liens plus ou moins étroits par la création d'associations privées qui intéressent les domaines les plus variés de l'activité humaine (affaires, religion, morale, vie intellectuelle, artistique, sportive...), mais qui n'engagent pas les Etats.

Les organisations publiques, au contraire, ne connaissent que les Etats (sauf rares exceptions, comme l'Organisation internationale du Travail et les organisations supranationales européennes). La société internationale est surtout une société d'Etats. C'est l'Etat qui représente, en la simplifiant et en la dénaturant plus ou moins selon le régime politique, la réalité sociale très complexe d'une nation et fait disparaître toutes les nuances des opinions internes.

Coopération et intégration. — La plupart des organisations internationales sont des organisations de coopération. La souveraineté des Etats membres subsiste, leur égalité juridique aussi, quelle que soit leur importance réelle. C'est une société d'Etats où règne le principe d'unanimité. De telle sorte qu'un Etat peut faire obstacle à une décision qu'il n'approuve pas. Cela limite beaucoup les possibilités d'action d'une organisation, bien que la discussion elle-même conduise souvent à un rapprochement des points de vue et crée un état d'esprit de coopération.

Aussi une certaine évolution se fait-elle vers l'adoption du principe majoritaire (par exemple à l'Organisation des Nations Unies et dans ses institutions spécialisées), ce qui est une étape vers la réalisation d'une démocratie d'Etats. Mais l'application d'une décision majoritaire à un Etat qui ne l'accepte pas pose des problèmes d'autant plus délicats que l'organisation ne dispose pas d'une force propre.

De toutes façons, les Etats demeurant distincts et conservant leurs attributions de politique extérieure, les organisations de coopération restent un cadre où se rencontrent, s'affrontent et parfois se conjuguent des diplomaties autonomes. Les politiques extérieures nationales subsistent, à côté des organisations internationales, et parfois à travers elles. C'est pourquoi, devant le peu de résultats obtenus, il faut moins incriminer l'organisation elle-même que le désaccord des participants.

Pour faire disparaître ces contradictions et donner à l'organisation un véritable pouvoir, on peut demander aux participants de déléguer une partie de leur souveraineté à une autorité supranationale. Ce système d'« intégration », inauguré avec la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, ne

se conçoit cependant qu'entre pays ayant déjà une conscience suffisamment nette de leur solidarité et de leur intérêt commun. Il ne peut être appliqué au début que dans un secteur technique limité. Mais il a l'avantage de renforcer encore la solidarité en permettant de prendre des décisions efficaces qui ne soient pas des marchandages entre souverainetés. Il dépasse le problème de l'organisation internationale dans la mesure où il réalise la fusion des nations.

Organisations universelles et régionales. — Les tentatives d'organisation mondiale sont les plus satisfaisantes pour l'esprit, elles répondent à la tendance universaliste. D'autre part, il est possible de noyer des oppositions locales dans un débat élargi aux limites de la planète, d'éviter ainsi le tête-à-tête d'adversaires irréductibles.

Mais le monde est trop disparate et trop profondément divisé par la guerre froide et les inégalités économiques pour que le vague mythe de la citoyenneté mondiale ait quelque chance de se concrétiser et pour qu'une organisation politique universelle soit autre chose qu'un champ clos de rivalités, ou, dans la meilleure hypothèse, un lieu de contact et de négociations.

Malgré d'incontestables services rendus sur le plan technique et économique, l'organisation universelle apparaît ainsi décevante, parce que c'est la plus difficile à réaliser. D'où les illusions de la S.D.N., puis de l'O.N.U.

Les organisations régionales, au contraire, font preuve de beaucoup plus de dynamisme et d'efficacité. Elles unissent des peuples participant de la même civilisation, aux mêmes intérêts, que leur proximité géographique unit dans le sentiment d'un commun danger. Les organisations régionales correspondent mieux que l'organisation universelle au regroupement nécessaire des pays de moyenne dimension comme à la division politique et idéologique du monde. La guerre froide, en rendant utopique l'unité mondiale, a renforcé les unités régionales. Aussi celles-ci se sont-elles multipliées, particulièrement en Europe. Cependant, nées de la division du monde, elles l'accroissent à leur tour.

CHAPITRE III

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES PRIVÉES

Les organisations internationales privées jouent un rôle important dans le monde non communiste. Les unes sont très anciennes, les autres récentes et leur nombre ne cesse de s'accroître. Ce sont elles qui expriment le mieux les rapports d'intérêt, d'idées ou de goût entre les groupes sociaux des différents pays. Ce sont elles qui traduisent le mieux l'internationalisation de la vie contemporaine.

Ces organisations non gouvernementales exercent sur les gouvernements une influence très variable, souvent difficile à déterminer, mais non négligeable. Elles les poussent à la coopération internationale et ont souvent préparé, par leur action, la création d'organisations étatiques.

Etant donné leur multiplicité, on ne pourra ici évoquer rapidement que les plus importantes d'entre elles.

Les Internationales d'intérêts

Le caractère international et libéral de la vie économique dans le monde non communiste explique l'existence de sociétés privées, à but lucratif, dont l'action s'exerce au-dessus des frontières nationales et revêt une grande importance au point de vue économique et même politique. Il s'agit de sociétés et d'ententes qui peuvent accaparer les marchés et les exploiter à leur profit.

Il n'y a pas, à proprement parler, de sociétés internationales, puisqu'il n'existe pas de juridiction internationale devant laquelle elles seraient responsables. Il faut une localisation nationale. Mais une société nationale peut avoir des filiales dans d'autres pays, des participations dans d'autres affaires, et apparaître ainsi réellement comme une puissance privée internationale.

Aux Etats-Unis, 135 sociétés et leurs filiales possèdent 45 % des biens industriels. Elles font des chiffres d'affaires énormes : plus de 10 milliards de dollars pour la General Motors (soit près de 5 000 milliards de francs, l'équivalent du budget de la France) et pour l'ensemble des trois Standard pétrolières, de 4 à 5 milliards de dollars pour Ford, U. S. Steel, General Electric. Il est évident que, dans leurs relations avec les pays étrangers, ces énormes sociétés disposent de moyens d'action considérables, surtout lorsque l'économie de ces pays repose sur l'exploitation d'un petit nombre de matières premières. D'où le rôle particulier des Américains qui contrôlent le pétrole au Venezuela et au Proche-Orient, les mines de cuivre au Chili, la canne à sucre à Cuba, les plantations fruitières au Guatemala, le caoutchouc au Liberia...

L'importance des courants commerciaux et des intérêts financiers mis en cause donne à ces sociétés une influence indéniable sur la politique mondiale. Leur rôle est très utile pour les pays mêmes dont elles exploitent les richesses, car elles seules ont la possibilité de faire affluer les capitaux et les techniciens. Mais cette action apparaît souvent comme égoïste et peut inciter à des nationalisations. D'où la nécessité de trouver une formule qui permette de mieux associer les autochtones à la mise en valeur de leur propre pays.

Des sociétés peuvent se grouper en cartels, conclure des accords internationaux occultes pour la répartition des marchés. Ces pratiques, courantes entre les deux guerres, étaient admises par les gouvernements.

A l'heure actuelle, la situation est moins favorable aux cartels internationaux. Certains pays y restent très attachés (Grande-Bretagne, Allemagne, Belgique), mais d'autres sont hostiles (Etats-Unis). Beaucoup d'accords de cartels n'ont pu être renouvelés après 1945 à cause de poursuites intentées à des sociétés américaines par le gouvernement des Etats-Unis.

L'opinion est encore plus hostile aux cartels maintenant que la primauté est donnée à l'expansion, au plein-emploi et que les restrictions concertées de production apparaissent comme scandaleuses. D'autre part, la demande industrielle, très forte depuis la guerre, rend moins nécessaires les ententes de pro-

ducteurs. Des contrats de longue durée entre entreprises productrices de matières premières et industries consommatrices ont d'ailleurs contribué à stabiliser prix et échanges. Enfin, les Etats eux-mêmes gênent l'action des cartels internationaux par leurs mesures dirigistes nationales et en même temps multiplient les accords économiques intergouvernementaux qui se substituent aux ententes privées. Il n'existe pas de législation internationale anti-cartels (malgré les recommandations de la Charte de La Havane), mais une organisation internationale comme la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier comporte des mécanismes d'action anti-cartels, au moins pour le territoire des pays membres (un cartel existe pour l'exportation de produits sidérurgiques en dehors du Marché commun).

Dans ces conditions, l'action des cartels internationaux est moins importante qu'avant guerre. Elle est d'ailleurs difficile à déceler. A l'heure actuelle, « on peut avancer à coup sûr que des cartels internationaux existent sous une forme ou une autre dans les industries suivantes : nickel, cuivre, pétrole et huile de paraffine, ciment, lampes électriques, appareils électriques, radio, soie, rayonne, verre à bouteilles, papier, produits pharmaceutiques, carbonate de soude et engrais » (déclaration de la Confédération internationale des Syndicats libres, 23 septembre 1952).

Certains de ces cartels ont une importance évidente. C'est ainsi que plus de la moitié de la production du raffinage et de la distribution mondiale du pétrole est entre les mains de huit grandes compagnies : Standard Oil of New Jersey, Gulf Oil, Texas Cy, Standard Oil of California, Socony Vacuum, Groupe Royal Dutch-Shell, British Petroleum, Compagnie française des Pétroles. L'entente de ces sociétés pour organiser et contrôler le marché international est bien apparue au moment de la nationalisation des pétroles iraniens et de la crise de Suez.

Chacune de ces compagnies, par ses filiales, prend d'ailleurs l'allure d'un organisme international, dont la puissance peut être énorme : la Royal Dutch-Shell produit 85 millions de tonnes de pétrole, en raffine 105 millions, possède plus de 500 pétroliers.

Sur un plan plus modeste, la société Unilever représente un véritable trust des corps gras.

Les Internationales religieuses

Les Eglises sont probablement les plus anciennes des organisations internationales. Elles restent les plus importantes par le nombre d'adhérents, mais l'efficacité de leur action inter-

nationale est assez difficile à mesurer. Elles visent à propager un idéal souvent propice à la compréhension entre les hommes, mais entrent parfois en lutte les unes avec les autres. Elles cherchent à s'organiser au-dessus des frontières politiques, mais doivent tenir compte de l'existence des Etats et des conditions temporelles. Leur influence sur les masses décline en raison du progrès du rationalisme et du matérialisme, mais elles inspirent des élites dont l'action n'est pas négligeable. Elles constituent des communautés spirituelles et l'absence de support temporel rend difficile à évaluer leur force réelle, leur rayonnement effectif variant selon leur caractère plus ou moins œcuménique et leur degré de centralisation.

L'Eglise catholique apparaît comme la plus puissante des forces religieuses internationales, avec près de 400 millions de fidèles étroitement soumis à l'autorité du Vatican.

La centralisation s'est considérablement accentuée depuis la fin du XIX^e siècle avec l'infailibilité pontificale, la séparation de l'Eglise et de l'Etat qui a conduit les Eglises nationales à se rapprocher de Rome et a, en fin de compte, favorisé l'ultramontanisme, l'extension du pouvoir des nonces sur les évêques du pays où ils résident, les nominations des évêques par le Saint-Siège et leur contrôle par la Congrégation consistoriale, le transfert à Rome des maisons centrales des grands ordres religieux (qui constituent eux-mêmes de véritables organisations internationales, comme les Jésuites avec 33 000 membres) et leur dépendance directe du Saint-Siège, la formation au Vatican même d'un nombre croissant de prêtres et de religieux, la création de mouvements catholiques internationaux (l'Action catholique, la Jeunesse ouvrière chrétienne, les syndicats chrétiens) et de partis démocrates-chrétiens. La Conférence des Organisations internationales catholiques fédère 35 mouvements différents.

C'est le Vatican qui définit la foi, la discipline religieuse, la morale civique et parfois même l'attitude politique des fidèles. Le Vatican dirige toutes les organisations catholiques, religieuses ou laïques. Il contrôle de plus en plus les ressources matérielles de l'Eglise et dispose d'une puissance financière considérable. Le caractère de puissance temporelle reconnu au Vatican donne à l'Eglise un support étatique qui lui permet d'entretenir des relations diplomatiques avec les gouvernements, de protéger ses fidèles par des concordats, d'avoir une politique extérieure.

Mais, en même temps qu'elle se centralise, l'Eglise accentue son caractère international. Depuis 1945, la primauté italienne a disparu au Sacré-Collège. Le catholicisme américain joue un

rôle croissant. Les pays coloniaux sont dotés de clergés nationaux. L'Eglise catholique cherche ainsi à élargir ses assises, à devenir vraiment universelle.

L'action de l'Eglise sur le plan international vise à faire admettre les principes chrétiens par la société internationale. Elle pousse à la coopération, au développement des relations pacifiques. Elle a pris fermement parti contre le communisme depuis 1949. Elle a appuyé les efforts d'intégration européenne, mais sa politique ne se réduit pas à la constitution d'une « Europe vaticane ». Rome ne renonce pas à rétablir un contact plus étroit avec les catholiques de l'Est, ni même à rallier les orthodoxes. L'Eglise, universelle de vocation, n'entend pas lier son sort à celui d'un groupe de pays, ni même d'une civilisation, et certains lui reprochent de « passer aux barbares » en favorisant l'émancipation des pays afro-asiatiques et en ne défendant pas assez fermement l'Occident.

Le *protestantisme*, avec plus de 200 millions de fidèles, est bien loin de jouer un rôle international comparable. Sa conception dogmatique le détourne de l'unité. Il est morcelé en une infinité d'Eglises, de sectes, dont certaines ont adopté une forme spécifiquement nationale (Eglise anglicane). Cependant, des contacts existent entre Eglises protestantes, dont l'action internationale met l'accent sur la nécessité de moraliser les relations humaines et s'exprime par certaines organisations internationales, comme l'Armée du Salut.

Un Conseil œcuménique des Eglises réunit depuis 1948 toutes les confessions protestantes, sur la base d'un certain idéal social chrétien, en laissant de côté les questions de dogme et de rite. Il a réussi à établir des contacts avec les églises réformées de Pologne, de Hongrie, de Chine, mais il est jugé comme trop occidental, bien qu'il ait la prétention de ne pas se laisser confondre avec le bloc occidental.

L'œcuménisme vise aussi à dégager ce que les différentes églises chrétiennes ont de commun et à les réunir. S'il a rallié les églises orthodoxes échappant à Moscou, il n'a pas obtenu de succès auprès de l'Eglise catholique et n'a établi avec l'Eglise orthodoxe russe que de simples contacts.

L'*Eglise orthodoxe* (160 millions de fidèles) est divisée en nombreuses Eglises autocéphales qui avaient rejeté l'allégeance au Patriarche de Constantinople au fur et à mesure que leurs pays atteignaient à l'indépendance. Cependant, celui-ci reste Patriarche œcuménique et vient de lancer un appel à toutes les églises orthodoxes, les invitant à rallier « le centre historique de l'orthodoxie ». Mais il est concurrencé par le Patriarche de Moscou qui, avec l'appui de l'Etat soviétique, s'est rattaché

les églises orthodoxes des pays balkaniques sous influence russe, et essaie maintenant d'attirer à lui les églises du Proche-Orient (il avait même tenté de se rallier l'Eglise orthodoxe de Paris). La réussite de cette manœuvre ferait de Moscou le centre spirituel de l'orthodoxie, une sorte de Vatican soviétique, une seconde Rome. Le manque d'unité de l'Eglise orthodoxe limite ainsi considérablement son rôle international.

Les 20 millions de *Juifs*, épars dans de nombreux pays, n'ont pas de véritable organisation internationale. Ils sont partagés en plusieurs fédérations religieuses. Depuis la création de l'Etat d'Israël, ils ont tendance à être moins internationalistes. Il est cependant indéniable que la solidarité juive se manifeste souvent sur le plan international, en particulier par l'Organisation sioniste mondiale qui exerce dans de nombreux pays une influence favorable à l'Etat d'Israël.

Le *bouddhisme* réunit 3 à 400 millions de fidèles. Mais il n'est guère organisé. L'*hindouisme*, avec 250 millions, l'est encore moins. L'*Islam*, 300 millions de fidèles, bien que divisé en plusieurs tendances, a une nette conscience de son originalité. La solidarité religieuse des pays musulmans conditionne, dans une certaine mesure, leurs rapports internationaux et le panislamisme est devenu une force capable d'agir sur le plan politique.

Dans l'ensemble, on peut dire que l'action internationale des Eglises est orientée surtout vers la paix. Le Pape lance des appels à la coopération internationale, le mouvement catholique Pax Christi cherche à créer des rapports d'amitié entre fidèles de diverses nationalités. Chez les protestants, le même but est poursuivi par le Mouvement international pour la Réconciliation, par le Mouvement chrétien pour la Paix. Le Mouvement œcuménique vise à rassembler tous les chrétiens, l'Amitié internationale par les Religions cherche à rallier tous les spiritualistes. Quant aux bouddhistes et aux hindouistes, ils préconisent la non-violence dans les rapports sociaux. L'Islam, au contraire, justifie la guerre sainte aux « infidèles ».

Les Eglises exercent leur action auprès des gouvernements, dont elles sont quelquefois les instruments, et auprès des organisations internationales où elles sont représentées par l'intermédiaire des associations qu'elles patronnent.

Des rapprochements s'esquissent entre les différentes religions chrétiennes. Mais on est encore loin de l'œcuménisme et même de cette Organisation des Religions Unies présidée

par le Pape à laquelle aurait songé le président Roosevelt !

Enfin, certaines « Eglises laïques » comme la *Franco-Maçonnerie*, jouent un rôle international non négligeable. Elles propagent une idéologie naturaliste, basée sur la bonté de l'homme ; elles sont pacifistes.

Mais la Franc-Maçonnerie est divisée : l'Association maçonnique internationale a disparu en 1950. La Franc-Maçonnerie des pays anglo-saxons reste d'inspiration religieuse, fondant la démocratie sur la foi chrétienne. Dans les pays latins, au contraire, en raison de la lutte menée contre l'Eglise et l'absolutisme, la Franc-Maçonnerie reste foncièrement anti-cléricale.

Il est difficile d'apprécier quelle peut être l'action internationale des organisations maçonniques. Elle a été assez forte entre les deux guerres : la Maçonnerie, ambitionnant de créer un ordre international, une République universelle, a joué un rôle dans la naissance de la S.D.N. et a contribué à lui donner une certaine teinte anti-catholique.

Les Internationales politiques

Les partis politiques peuvent également s'organiser sur le plan international en fonction de certaines affinités doctrinales.

L'Internationale socialiste. — Les socialistes ont toujours recherché, sans succès, à déborder le cadre national avec la création de la Première, puis de la Seconde Internationale. Séparés des communistes depuis 1919-20, ils ont éprouvé quelque peine à se réorganiser sur le plan international entre les deux guerres. C'est seulement depuis 1948 qu'ils ont rétabli un organe de liaison, le Comité exécutif de la Conférence socialiste internationale (C.O.M.I.S.C.O.), qui s'est transformé en mars 1951 en Internationale socialiste.

Cette Internationale défend un programme réformiste (manifeste du Congrès de Francfort de juin-juillet 1951) : « justice sociale, vie meilleure, liberté, paix », nécessité de la planification économique, de la démocratie économique, de la sécurité sociale. Il condamne les maux du capitalisme et du colonialisme, voit dans le communisme « l'instrument d'un nouvel impérialisme, appuyé sur une bureaucratie militaire et une police terroriste... ». Il ne fait plus du marxisme le fondement obligatoire du socialisme.

Très conciliante sur le plan doctrinal, l'Internationale socialiste ne cherche pas à être un organe dirigeant, mais « une fédération de partis socialistes dans laquelle chaque parti conserve sa liberté d'action ». Elle vise simplement à coordonner

l'action d'une quarantaine de partis socialistes nationaux.

Cette coordination reste très lâche et des divergences apparaissent entre partis socialistes sur certains problèmes : les socialistes français sont d'ardents partisans de l'Europe unie et les travaillistes anglais y sont hostiles ; les socialistes français et belges soutenaient la C.E.D. que rejetaient les socialistes allemands ; les travaillistes anglais ont dénoncé l'intervention à Suez dont les ministres socialistes français s'étaient faits les champions. Enfin, les Congrès de l'Internationale socialiste appuient les revendications à l'indépendance des peuples coloniaux et ont critiqué la politique du gouvernement socialiste français en Algérie.

L'Internationale socialiste et l'Internationale des Jeunesses socialistes sont donc beaucoup plus un lieu de contacts, un organe de liaison qu'un organisme de direction.

La démocratie chrétienne. — Les liens internationaux entre partis démocrates-chrétiens sont plus lâches encore. Il n'existe pas d'« Internationale noire » à laquelle seraient affiliés tous les partis chrétiens.

Un terrain de rencontre existe cependant : les Nouvelles Equipes internationales, créées en 1947, dont l'objet est d'« établir des contacts réguliers entre les groupes et les personnalités qui s'inspirent des principes de la démocratie chrétienne ». C'est assez vague, aucun programme politique précis n'est défini (sauf dans le domaine de la construction européenne). Les partis chrétiens d'Italie, d'Allemagne (qui comprend aussi des protestants), d'Autriche, de Suisse, y adhèrent, mais la France, la Belgique et la Grande-Bretagne ne sont représentées que par des personnalités. Une liaison permanente a été établie depuis décembre 1956 avec l'Organisation démochrétienne d'Amérique et l'Union chrétienne-démocrate d'Europe orientale (constituée d'exilés) avec comme objectif « d'établir la paix, de sauvegarder les libertés, de réaliser une totale solidarité entre les classes pour l'avènement de structures sociales plus égalitaires » et de faire reconnaître par les divers gouvernements « les valeurs de morale humaine traduites par la doctrine chrétienne ». Une Union internationale des Jeunes démocrates-chrétiens sert au contact entre jeunes et au recrutement des cadres.

Il serait aventuré de dire que cette organisation, qui n'en est pas une, constitue un moyen d'action à la disposition de Rome. Elle favorise les rencontres entre hommes de même formation et partageant le même idéal, mais elle n'a pas sur les différents partis chrétiens une emprise suffisante pour constituer la charpente d'une « Europe vaticane ».

L'Internationale libérale. — Enfin, paradoxalement, les partis libéraux, qui ont déjà un certain mal à se définir et à se discipliner dans le cadre national, ont cherché à nouer des liens internationaux.

Depuis le Congrès d'Oxford de 1947, il existe une Internationale libérale qui affirme « sa foi dans la liberté spirituelle de l'homme », estime que la liberté économique conditionne la liberté politique, que « les droits, les devoirs et les intérêts du capital et du travail sont complémentaires ». Elle est très favorable à l'organisation européenne. Sa doctrine se place sur un plan suffisamment vague pour ne pas faire apparaître de divergences entre les partis adhérents (parti libéral de Belgique, des Pays-Bas, d'Italie, de Grande-Bretagne ; parti radical de France, de Suisse, du Danemark). Une organisation spéciale groupe les Jeunesses européennes libérales.

Au total, l'organisation internationale de partis politiques, même très disciplinés sur le plan national comme les socialistes et les démocrates-chrétiens, est forcément assez floue. On est bien d'accord sur la doctrine, mais son application est fonction du rôle joué par les différents partis dans leur propre pays, par les conditions politiques dans lesquelles ils se trouvent, par les nécessités d'une action gouvernementale nationale.

Cependant, ces internationales politiques créent des habitudes de coopération, des contacts directs entre personnalités de pays différents. A ce titre, elles contribuent à développer une mentalité internationale. Leur existence se trouve pratiquement reconnue par certaines organisations européennes comme l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire de la C.E.C.A., du Marché Commun et de l'Euratom où les délégués se répartissent, sans distinction de nationalité, en trois grands groupes : socialiste, démocrate-chrétien et libéral. L'élection d'une Assemblée européenne au suffrage universel donnerait encore plus d'importance à ces groupements politiques.

L'Internationale communiste. — Tout autre est l'Internationale communiste. Bien loin de laisser aux partis adhérents leur liberté d'action, elle leur impose un monolithisme extrêmement rigide qui ignore les considérations nationales et exige un alignement rigoureux sur l'Union soviétique.

La Troisième Internationale, créée en mars 1919 à Moscou, fixait aux partis communistes leur objectif : « instauration de la dictature mondiale du prolétariat, création d'une Fédération mondiale des Républiques socialistes soviétiques, abolition des

classes et réalisation du socialisme, première étape de la société communiste » (programme de 1928). Pour atteindre ces buts, il avait renoncé à provoquer la Révolution dans tous les pays à la fois. Il fallait d'abord consolider le socialisme en U.R.S.S., d'où la nécessité pour les partis communistes nationaux de subordonner leur action à la politique extérieure soviétique. Le Komintern était l'organe exécutif qui fixait la ligne et imposait aux différents P.C. des volte-face politiques souvent surprenantes.

Le Komintern fut dissous en mai 1943 à la fois pour rassurer les Alliés sur les intentions de l'U.R.S.S. et pour permettre aux différents P.C. de participer aux gouvernements de « fronts nationaux » au moment de la Libération, en Europe centrale et orientale, en France et en Italie.

Mais la cohésion de l'ensemble en souffrit, les partis communistes étant fatalement conduits par l'exercice du pouvoir à nuancer leur doctrine de considérations nationales. Aussi le Kominform fut-il créé le 5 octobre 1947 pour établir la liaison indispensable entre les P.C., combattre l'impérialisme américain et la trahison des socialistes de droite. Officiellement, c'était un organe d'information destiné à « organiser l'échange des expériences et, en cas de nécessité, la coordination de l'activité des P.C. sur la base d'un libre consentement ». En fait, c'était un organe de direction et d'exécution de la politique russe : il exclut le 28 juin 1948 le parti communiste yougoslave qui n'avait pas tenu compte de ses critiques et avait rompu l'indispensable unité du communisme, il provoqua l'élimination de communistes à tendance nationale (Gomulka en Pologne, Dimitrov en Bulgarie...).

Le Kominform fut dissous le 18 avril 1956 pour permettre aux Russes de se rapprocher de Tito. D'ailleurs, le XX^e Congrès du parti bolcheviste de l'U.R.S.S. (février 1956) avait souligné la possibilité d'un passage au socialisme par des moyens légaux et parlementaires. La déclaration russo-yougoslave du 20 juin 1956 mettait l'accent sur l'égalité des partis communistes et la non-ingérence mutuelle.

Les révolutions polonaise d'octobre 1956 et hongroise de novembre 1956 allaient-elles marquer le triomphe du communisme national, le relâchement de la tutelle de Moscou sur les différents P.C. ? Les concessions faites à la Pologne, et l'écrasement de la Hongrie montrent que l'U.R.S.S. accepte de relâcher un peu la bride, mais ne laisse pas mettre en cause le régime communiste lui-même, ni la primauté du P.C. soviétique. De leur côté, les Chinois jouent désormais un rôle capital aux conférences des chefs des partis communistes, se

montrent hostiles à la déstalinisation pour des raisons intérieures et adoptent une attitude d'opposition très ferme au révisionnisme et au communisme national en relançant la campagne contre Tito.

Aucune organisation officielle de liaison n'a remplacé le Kominform, mais les consultations sont fréquentes entre les P.C.

Les Internationales syndicales

Les syndicats, dont le rôle est de plus en plus important à l'intérieur des Etats démocratiques, ont développé leurs liaisons internationales et exercent sur ce plan une certaine influence. Mais encore faut-il distinguer entre syndicats communistes et non communistes.

La tradition d'un syndicalisme international était ancienne puisque, après la tentative faite en 1866 d'Association internationale des Travailleurs, une Fédération syndicale internationale avait été créée en 1913 et une Confédération internationale des Syndicats chrétiens en 1919.

Au lendemain de la guerre, en 1945, fut créée la *Fédération syndicale mondiale* qui réunissait de très nombreux syndicats (sauf les chrétiens et l'A.F.L. américaine) et qui manifesta des prétentions considérables. La F.S.M. aurait voulu entrer à l'O.N.U. comme « sixième grand », être représentée à l'Assemblée générale ; elle réclamait la création d'un Comité international destiné à arbitrer les conflits entre les syndicats et les gouvernements. Mais elle n'obtint pas satisfaction et les Etats défendirent leurs prérogatives. D'autant que la F.S.M., en raison du poids des syndicats d'Etat soviétiques et des pays satellites, apparaissait comme un instrument de la propagande communiste.

Avec la guerre froide, la scission se produisit : en janvier 1949, la F.S.M. fut abandonnée par les Anglais, le C.I.O. américain, les Belges, les Hollandais, les Norvégiens, les Suédois, les Danois, les Australiens, les Néo-Zélandais. La C.G.T. française y resta, mais une partie de ses adhérents fit sécession pour former Force ouvrière. La F.S.M. peut actuellement revendiquer un grand nombre d'adhérents grâce à la présence des syndicats des pays communistes et afro-asiatiques (88 millions de membres). En fait, elle est alignée sur la politique soviétique. Expulsée de France en 1951, son siège fut alors transféré à Vienne, en zone d'occupation russe.

Les syndicats dissidents formèrent en décembre 1949 la *Confédération internationale des Syndicats libres*. Elle affirme

le « droit des individus à la justice sociale, au travail et à son libre choix, à la sécurité de l'emploi... », elle estime que le bien-être universel, basé sur le travail libre et la démocratie économique est, avec la justice et la sécurité sociale, l'un des fondements pour l'édification d'une paix durable...

La C.I.S.L. a un recrutement très étendu et varié (55 millions d'adhérents en 1956 recrutés dans 83 pays). Son Congrès, réuni tous les deux ans, prend les décisions de façon démocratique, les petites délégations n'étant pas écrasées par les grosses. Les syndicats adhérents gardent leur autonomie.

Mais une action internationale certaine est exercée par la C.I.S.L. qui a lancé des campagnes très actives contre le communisme et le colonialisme, contre le travail forcé, pour la liberté syndicale, pour l'organisation européenne, pour l'aide économique aux pays sous-développés. La C.I.S.L. est intervenue dans les crises d'Afrique du Nord, en particulier, en soutenant l'action pour l'indépendance des syndicats tunisiens, marocains, algériens.

La *Confédération internationale des Syndicats chrétiens*, créée en 1919, « se réclame et s'inspire de la doctrine et de la morale chrétiennes qu'elle considère comme le fondement de la société humaine... ». Elle défend la liberté syndicale, désapprouve la violence et préconise les négociations et accords avec les employeurs. Ses adhérents (3 millions en 1956) sont des syndicats chrétiens d'Europe occidentale, du Canada, d'Amérique latine, d'Afrique noire, du Sud-Vietnam. Son Congrès se réunit tous les trois ans et décide à la majorité, mais les décisions ne sont pas obligatoires, les syndicats affiliés conservant leur autonomie.

La *Confédération internationale des Cadres*, créée en 1951, réunit les syndicats de cadres, mais uniquement sur le plan européen.

Les organisations syndicales mondiales, en dépit de l'importance des effectifs qu'elles réunissent, n'ont qu'un rôle international assez limité. En raison d'abord de leur division et de l'utilisation que l'on fait d'elles dans le cadre de la guerre froide. D'autre part, parce que « comme organisations de masse, les partis et les Etats les dominent et les utilisent ; comme organismes techniques, les experts les surclassent » (Georges Lefranc).

Cependant, les syndicats mondiaux jouent un rôle dans certaines organisations internationales. Ils siègent à l'Organisation internationale du Travail avec les représentants des employeurs et ceux des Etats. Ils ont joué un rôle important

dans la mise sur pied de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et sont représentés au Comité consultatif et à la Haute Autorité.

La *Chambre de Commerce internationale*, fondée en 1920, exprime et défend sur le plan des échanges économiques internationaux, les positions patronales. L'*Institut international des Classes moyennes* étudie, depuis 1903, les questions économiques affectant les classes moyennes.

Les organisations internationales non gouvernementales

De très nombreuses associations privées se sont créées sur le plan international, distinctes des Eglises proprement dites, bien qu'elles puissent avoir un aspect religieux, des partis politiques, bien qu'elles puissent défendre des opinions, mais très différentes des grandes sociétés d'intérêt, puisqu'elles ne se proposent pas de but lucratif. Il s'agit d'associations indépendantes des gouvernements (dites non gouvernementales) : sociétés, instituts, unions, fédérations, alliances, conférences et bureaux, organisées sur le plan international et dont l'objet couvre toutes les activités humaines possibles et imaginables : religion et philosophie, problèmes scientifiques et culturels, philanthropie, questions économiques et sociales, défense des intérêts professionnels. « Cela va de la théologie aux Jeux olympiques, du sort de l'enfance à l'astronomie, du cancer aux problèmes du travail, de l'aviation aux droits de l'homme ».

Les premières de ces associations ont été fondées au milieu du XIX^e siècle, leur nombre s'accroît à une cadence toujours plus rapide, surtout depuis 1945. Il s'en crée environ cinq nouvelles par mois en moyenne.

On en compte aujourd'hui près de 1 500. L'Union des Associations internationales créée en 1907 et qui siège à Bruxelles cherche à coordonner leur action, établit un répertoire et sélectionne celles dont le caractère est vraiment international pour les citer dans l'*Annuaire des Organisations internationales* (qui donne les caractéristiques de 136 organisations intergouvernementales et de 980 organisations non gouvernementales, dans sa dernière édition 1956-57).

Celles-ci sont très variables par l'importance numérique et l'influence réelle. Certaines, comme la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge, la Fédération démocratique internationale des Femmes, l'Alliance coopérative internationale, fédèrent plus de 100 millions de personnes chacune. Cinq associations ont

plus de 30 millions de membres, trente ont plus de un million de membres. L'Institut de Droit international compte seulement soixante membres, mais ce sont les spécialistes les plus représentatifs de tous les pays. Certaines associations groupent la très grande majorité des intéressés, ainsi l'Association du Transport aérien international, l'Union européenne de Radio-diffusion. Il existe souvent plusieurs associations dans la même branche (56 en droit, 67 en médecine) et le foisonnement est parfois excessif.

Ces associations ont des bases nationales plus ou moins larges. Les grands pays ont des membres dans 3 à 500 organisations non gouvernementales en moyenne (la France vient en tête avec 534), sauf les pays communistes qui participent à très peu d'entre elles. Les sièges de ces associations sont surtout à Paris (200), Londres (150), Bruxelles (100), Genève (80); 150 environ ont leur siège aux Etats-Unis.

L'activité des organisations non gouvernementales est très diverse; elle se traduit de la façon la plus visible par la multiplication des Congrès internationaux dont le nombre ne cesse de croître: 1 en 1850 (celui de la Convention anti-esclavagiste), 5 en 1860, 20 en 1880, 180 en 1913, 314 en 1922, 725 en 1950, 1 084 en 1954 (soit une moyenne de 3 par jour!). En 1952, on a pu dénombrer 125 Congrès consacrés à la médecine, 155 à l'éducation, 57 aux transports et communications.

Les organisations non gouvernementales témoignent d'un développement extrêmement rapide des contacts internationaux dans les domaines les plus divers; elles sont l'expression d'une véritable opinion internationale, essentiellement dans les démocraties occidentales.

Il est particulièrement intéressant qu'une liaison soit établie entre ces associations et les organisations intergouvernementales où ne sont représentés que les Etats. Cela permet de corriger légèrement le caractère trop exclusivement inter-étatique de l'organisation internationale, de mieux adapter celle-ci à l'état réel de la société internationale, d'établir les contacts nécessaires entre les groupes sociaux et l'énorme bureaucratie inter-étatique.

Ces associations ne possèdent pas de statut juridique international. Hors la juridiction de l'Etat où elles sont établies (qui leur accorde parfois le bénéfice d'une législation particulière), elles sont considérées comme personnes morales étrangères et leur activité se heurte à de multiples difficultés.

Mais les plus importantes de ces associations bénéficient (en vertu de l'article 71 de la Charte, complété à la 10^e session par la résolution 288 B du Conseil économique et social de

l'O.N.U.) d'un statut consultatif auprès des grandes organisations intergouvernementales. Auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, 9 grandes associations (parmi lesquelles les grands syndicats, la Chambre de Commerce internationale, l'Union interparlementaire) peuvent, par l'intermédiaire d'un Comité, proposer l'inscription d'une question à l'ordre du jour. Elles sont consultées ainsi qu'une centaine d'autres associations et ont ainsi la possibilité de fournir des renseignements et d'exprimer l'opinion de leurs adhérents.

La consultation de ces associations non gouvernementales se fait également au sein des organisations spécialisées (l'U.N.E.S.C.O. en consulte 125, la F.A.O., 14, l'O.M.S., 35, l'U.I.T., 18, l'O.I.A.C., 15) et surtout auprès des organismes européens (les associations professionnelles sont représentées au sein des Comités consultatifs de la C.E.C.A., du Marché Commun et de l'Euratom, les partis politiques au sein de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire des Communautés à Six).

C'est avec l'Organisation internationale du Travail que les liens sont le plus étroits (consultation de 400 associations). C'est là que le point de vue des associations privées est le mieux pris en considération, puisque la Conférence de l'O.I.T. réunit sur pied d'égalité les représentants des syndicats d'employeurs et d'employés et ceux des gouvernements.

Transposer cette formule, limitée pour le moment à une organisation technique, aux organisations politiques serait leur faire perdre leur caractère de conférence diplomatique permanente entre représentants des Etats et les transformer en parlements représentant les opinions. On conçoit toutes les difficultés d'une telle évolution (résistance des souverainetés étatiques, problème de la représentativité réelle des organisations non gouvernementales).

Le rôle dynamique et créateur des organisations non gouvernementales, qui ont souvent précédé les Etats dans la voie de la coopération et les ont incité à créer des organisations intergouvernementales (c'est ainsi que l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a suscité les premières conventions intergouvernementales qui aboutirent en 1919 à la création du Bureau international du Travail), contribuera sans doute à amorcer cette évolution vers une atténuation de l'étatisme dans l'organisation internationale, vers une meilleure liaison entre les individus et la communauté internationale.

CHAPITRE IV

LES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES MONDIALES

L'Organisation des Nations Unies constitue, avec ses institutions spécialisées, une organisation universelle, aussi bien par son extension géographique que par la variété des problèmes qu'elle aborde.

Conçue de façon assez réaliste, pour éviter les défauts de la S.D.N. et pour tenir compte du rôle effectif des grandes puissances, elle s'est heurtée à la division du monde en deux blocs et à la poussée des nationalismes afro-asiatiques. Elle a donné des preuves de sa vitalité en évoluant profondément dans sa structure, mais les résultats de son action ne sont pas à la mesure de ses ambitions, ni des espoirs jadis mis en elle.

A) LA STRUCTURE DE L'O.N.U.

La nécessité d'une organisation mondiale apparut, du côté des nations démocratiques, au cours même de la seconde guerre mondiale.

La Charte de l'Atlantique (14 août 1941), signée par la Grande-Bretagne, alors seule en lutte contre l'Allemagne, et par les Etats-Unis avant même leur entrée en guerre, énumérait en huit points les principes démocratiques qui devraient prévaloir après les hostilités dans le domaine des relations internationales. Aucun agrandissement territorial ne serait recherché par les signataires ; aucune modification territoriale ne pourrait être faite sans l'accord des peuples intéressés ; chaque peuple pourrait choisir librement la forme de son gouverne-

ment ; la paix future devrait garantir la sécurité internationale, la réduction générale des armements, la liberté des mers, le libre accès aux matières premières ; tous les Etats devraient coopérer pour promouvoir le progrès économique et social. Mais la Charte de l'Atlantique ne prévoyait aucune organisation internationale précise.

Après l'entrée en guerre de l'Union Soviétique et des Etats-Unis au cours de l'année 1941, une « Déclaration des Nations Unies » fut signée à Washington le 1^{er} janvier 1942 par les représentants de vingt-six nations en guerre contre l'Axe. Elle rappelait les principes de la Charte de l'Atlantique, en y ajoutant celui de la liberté religieuse, et manifestait solennellement la solidarité des « Nations Unies » contre l'Axe.

La Déclaration de Moscou (30 octobre 1943) publiée à l'issue d'une conférence anglo-américano-russe, proclama « la nécessité d'établir, aussitôt que possible, une organisation internationale fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les Etats pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

Les grandes lignes de cette organisation furent précisées à la Conférence de Dumbarton Oaks (août-octobre 1944) entre les Etats-Unis, l'U.R.S.S., la Grande-Bretagne et la Chine, tandis que la Conférence de Bretton Woods (juillet 1944) définissait les principes qui devaient présider à une organisation économique mondiale.

A la Conférence anglo-américano-russe de Yalta (février 1945), le problème du vote fut résolu par l'octroi aux grandes puissances du droit de veto, ni les Etats-Unis, ni surtout l'U.R.S.S. ne voulant se trouver liés par la décision d'une majorité du Conseil.

C'est enfin à la Conférence de San Francisco (avril-juin 1945) que la Charte des Nations Unies fut élaborée définitivement, par les délégués des 50 pays en guerre contre l'Axe, dont cette fois ceux de la France qui jouèrent un rôle important dans la rédaction des textes.

L'Organisation des Nations Unies, dont le siège fut fixé à New York, commença effectivement à fonctionner au début de 1946, la dissolution de la S.D.N. devant devenir effective le 31 juillet 1947.

Les caractères originaux

La genèse de cette institution rend assez bien compte de ses caractères essentiels. C'était le maintien dans la paix de l'alliance du temps de guerre, les puissances victorieuses devant

perpétuer leur solidarité pour assurer la défense de la paix. L'accord entre pays si différents pour la création d'une organisation internationale beaucoup plus ambitieuse que la S.D.N. avait été rendu possible par la solidarité de guerre. Néanmoins, il avait fallu faire des concessions de part et d'autre, d'où le caractère complexe et parfois ambigu de la Charte.

Cependant, des précautions avaient été prises pour éviter à l'O.N.U. le sort de la S.D.N. On avait cherché, dans la conception de la nouvelle organisation internationale, à éviter les faiblesses et les lacunes dont avait pâti l'ancienne.

L'emploi de la force était interdit dans les relations internationales et l'O.N.U. avait le droit de s'opposer à toute espèce de guerre, alors que la S.D.N. ne pouvait agir qu'en cas de guerre illicite, ce qui l'obligeait à prendre position sur le fond, avant une décision éventuelle.

En cas d'intervention, l'O.N.U. déciderait des mesures à prendre et ses membres seraient obligés de participer à cette action sur instruction de l'Organisation, alors qu'à la S.D.N. chacun des membres restait libre d'intervenir et pouvait de plus arguer de l'incompatibilité avec son droit interne. Les nécessités du maintien de la paix pourraient également justifier une intervention contre des Etats non membres. Ainsi les principes de la Charte se trouvaient érigés en lois internationales valables pour tous.

La constitution d'une force armée, que ne possédait pas la S.D.N., était prévue pour l'O.N.U. qui aurait ainsi le moyen d'exercer une police internationale.

L'O.N.U., créée par les vainqueurs, n'aurait cependant pas à s'occuper de la liquidation du conflit mondial. Alors que le Pacte de la S.D.N. avait été incorporé au Traité de Versailles, dont l'institution genevoise était apparue comme un instrument de conservation, la Charte était distincte des traités de paix. Ces derniers devaient être élaborés par les grandes puissances, indépendamment de l'O.N.U. Celle-ci n'aurait donc qu'à s'occuper des conflits futurs, qu'à administrer la paix.

L'accent mis sur la nécessité d'agir dans le domaine économique et social afin d'éviter l'apparition de tensions dangereuses pour le maintien de la paix, donnait à l'O.N.U. un champ d'action beaucoup plus vaste que n'en avait eu la S.D.N.

L'O.N.U. avait aussi des bases beaucoup plus larges que la S.D.N. puisque l'Union Soviétique avait accepté d'y entrer bien qu'elle ne se sentit pas à l'aise dans cette Assemblée d'Etats bourgeois et que les Etats-Unis étaient présents, l'engouement de leur opinion publique pour la nouvelle orga-

nisation apparaissant comme le meilleur garant de leur intérêt envers elle.

Enfin, l'O.N.U. procédait d'une vue plus réaliste que la S.D.N. quant au rôle joué par les grandes puissances. Le droit de veto qui leur était accordé répondait à la nature des choses : il aurait été impossible d'obliger une grande puissance à agir malgré elle ou même à prendre une décision qu'elle aurait désapprouvée, sans la conduire à quitter l'organisation (comme le cas s'était présenté à la S.D.N.). Il était ainsi entendu que, pour sauvegarder l'existence même de l'institution, on ne prendrait de décision que si les Grands étaient d'accord.

D'ailleurs, un véritable Concert, non plus européen, mais mondial, se trouvait constitué en marge de l'O.N.U. A l'issue de la Conférence de Yalta, il avait été décidé que « les ministres des Affaires étrangères se rencontreront à l'avenir aussi souvent que cela sera nécessaire ». Les Etats-Unis, l'Union Soviétique et la Grande-Bretagne affirmaient donc leur volonté de maintenir leur unité d'action après la guerre, en particulier pour préparer les traités de paix. Cette dernière tâche fut confiée, lors de la Conférence de Potsdam, à un Conseil des cinq ministres des Affaires étrangères (Etats-Unis, Union Soviétique, Grande-Bretagne, France, Chine), doté d'un secrétariat permanent siégeant à Londres.

Pour la rendre plus efficace que la S.D.N., on avait ainsi été conduit à redonner à l'O.N.U. certaines des caractéristiques du Concert européen : prédominance des grandes puissances qui seules disposent des forces nécessaires au maintien de la paix, mise en place d'un mécanisme coercitif international. La présence des moyennes et petites puissances devait empêcher les grandes d'agir dans un but égoïste, comme l'avait fait la Sainte-Alliance.

Mais l'efficacité de l'organisation nouvelle reposait en définitive sur un postulat : celui de l'accord entre les grandes puissances. Si les Grands restent solidaires, l'O.N.U. sera toute puissante vis-à-vis des moyens et petits pays. Si les Grands se désunissent, l'O.N.U. sera réduite à la paralysie. Cela postulait aussi que jamais une grande puissance ne chercherait à troubler la paix, puisque toute action de l'O.N.U. contre elle serait bloquée par son veto.

Les organes

La structure de l'O.N.U. rappelle celle de la S.D.N. (Assemblée, Conseil), mais elle est beaucoup

plus lourde et complexe, étant donné l'ambition considérable de l'institution qui se propose, selon le préambule de la Charte, de « préserver les générations futures du fléau de la guerre..., créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités, ... favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ».

L'*Assemblée générale*, organe central de l'O.N.U., est formée des représentants de tous les Etats membres, qui disposent chacun d'une voix. Elle tient une session annuelle régulière et parfois une session extraordinaire sur demande du Conseil de Sécurité ou de la majorité des membres. Elle fonctionne, soit en séance plénière, soit dans le cadre de ses six commissions (politique et de sécurité, économique, sociale, de tutelle, administrative, juridique) composées de tous les Etats membres comme l'Assemblée elle-même.

La compétence de l'Assemblée est très vaste : elle « peut discuter toute question ou affaire rentrant dans le cadre de la Charte ». Aussi toutes les questions relatives aux buts des Nations Unies sont-elles évoquées à l'Assemblée qui cherche, comme toute assemblée délibérante, à allonger ses sessions et à accroître ses pouvoirs. Elle joue un rôle déterminant pour l'admission des membres, la nomination du secrétaire général, la désignation des membres non permanents du Conseil de Sécurité, et du Conseil de Tutelle, du Conseil économique et social, des juges de la Cour internationale. Elle vote le budget et a ainsi autorité sur toute l'administration de l'O.N.U. Elle reçoit les rapports des institutions spécialisées.

Elle partage avec le Conseil de Tutelle le contrôle de l'administration des territoires sous tutelle, et avec le Conseil de Sécurité les compétences relatives

au maintien de la paix, mais elle a beaucoup élargi son rôle dans ces deux domaines.

L'Assemblée prend ses décisions à la majorité simple, sauf pour les questions importantes, où la majorité des 2/3 est exigée (paix et sécurité, admission de membres, questions budgétaires...).

Le *Conseil de Sécurité* est un collège réduit de onze membres. Les cinq Grands sont membres permanents (Etats-Unis, Union Soviétique, Grande-Bretagne, France, Chine). Il y a six membres non permanents élus pour deux ans par l'Assemblée générale en tenant compte de la répartition géographique et non immédiatement rééligibles.

Le Conseil exerce « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » et, à cet effet, doit pouvoir être réuni à tout moment. Aussi est-il formé de délégués permanents des Etats membres.

Il peut intervenir par des recommandations dans le règlement pacifique des différends. Il peut, en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'agression, prendre des mesures comportant ou non l'emploi de forces armées, et que les Etats doivent exécuter. C'est le Conseil de Sécurité, assisté de son Comité d'état-major, qui décide de l'action internationale pour le maintien de la paix et qui se comporte alors comme un véritable gouvernement supranational.

Mais le Conseil ne peut décider qu'à la majorité de 7 voix, dont les 5 des membres permanents. Un seul membre permanent peut donc, par son « veto », bloquer la décision de la majorité du Conseil.

Le Conseil de Sécurité a également des attributions importantes dans d'autres domaines : recommandations à l'Assemblée pour l'admission de nouveaux membres, pour la nomination du secré-

taire général, ce qui soumet ces questions au veto des grandes puissances.

Le *Conseil économique et social* comprend dix-huit membres élus pour trois ans par l'Assemblée, à raison de six chaque année. Les cinq Grands ont toujours été réélus et la répartition géographique joue pour les autres sièges. Le Conseil tient deux sessions par an. Sa compétence s'étend à toutes les questions de coopération économique et sociale. Il assure la liaison avec les organisations spécialisées (voir plus loin) et consulte les organisations internationales non gouvernementales (voir p. 56). Il a autorité sur quatre commissions régionales : la Commission économique pour l'Europe (Genève), la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (Bangkok), la Commission économique pour l'Amérique latine (Santiago) et la Commission économique pour l'Afrique (Addis-Abeba). Il fait des enquêtes, établit des rapports et vote des recommandations.

Le *Conseil de Tutelle* comprend trois catégories de membres : les membres permanents du Conseil de Sécurité, les Etats ayant la charge de territoires sous tutelle et un nombre égal de membres élus parmi les autres Etats. Aussi le nombre peut-il en être variable, suivant l'évolution des tutelles.

Le Conseil est chargé de contrôler l'administration des territoires sous tutelle conjointement avec l'Assemblée générale ou le Conseil de Sécurité.

La *Cour internationale de Justice* a succédé à la Cour permanente de Justice internationale. C'est « l'organe judiciaire principal des Nations Unies ». Elle est composée de quinze juges élus pour neuf ans par l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité. Elle siège à La Haye.

La Cour donne, sur demande, des avis consultatifs

non obligatoires au Conseil de Sécurité, à l'Assemblée générale et à toute organisation spécialisée. Elle tranche par jugements obligatoires les conflits juridiques entre Etats.

Le *Secrétariat* assure l'existence administrative de l'organisation. Le secrétaire général, élu pour cinq ans par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité, est, non seulement un chef administratif, mais un personnage politique susceptible d'exercer une importante influence personnelle au sein de l'O.N.U. et auprès des gouvernements étrangers. Le poste a été occupé par M. Trygve Lie (Norvégien) du 1^{er} février 1946 au 10 avril 1953 et par M. Dag Hammarskjöld (Suédois) depuis le 10 avril 1953 (réélu le 26 septembre 1957).

Les *Organisations spécialisées* de coopération intergouvernementales dans les domaines non politiques sont liées à l'O.N.U. par l'intermédiaire du Conseil économique et social. Ces organisations ne comprennent pas forcément les mêmes Etats-membres que les Nations Unies ; elles en comptent souvent davantage en raison de leur caractère technique.

Leur structure comprend la plupart du temps une Assemblée ou Conférence où siègent les représentants de tous les Etats membres, un Conseil exécutif plus restreint et un Secrétariat ou Bureau. Leurs sièges n'ont pas été centralisés à New York, mais répartis dans plusieurs pays. Ces Organisations spécialisées prennent leurs décisions à la majorité, ce qui donne à leur action technique beaucoup plus d'efficacité, mais les pays minoritaires peuvent toujours refuser de les appliquer.

Certaines de ces institutions sont la forme nouvelle d'organisations anciennes : l'Union postale universelle à Berne (créée en 1875), l'Organisation internationale du Travail à Genève (succédant au Bureau

international du Travail fondé en 1919), l'Union internationale des Télécommunications (1932) à Genève.

D'autres, plus nombreuses, ont été créées depuis la guerre : Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (1945, Rome), Fonds monétaire international (1945, Washington), Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (1945, Washington), Organisation pour l'Education, la Science et la Culture (1946, Paris), Organisation de l'Aviation civile internationale (1947, Montréal), Organisation mondiale de la Santé (1948, Genève), Organisation météorologique mondiale (1950, Genève), Société financière internationale (1956, Washington), Agence internationale de l'Energie atomique (1956, Vienne), Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime (1958, Londres). Une Organisation internationale du Commerce est à l'étude.

Cependant, un grand nombre d'organisations intergouvernementales conservent un caractère de complète indépendance et ne sont pas reliées à l'O.N.U. On peut citer, parmi les plus importantes : la Banque des Règlements internationaux, l'Agence interalliée des Réparations, les Comités internationaux de matières premières (sucre, étain, blé...), le Bureau international des Poids et Mesures, le Comité central pour la Navigation du Rhin, l'Office international des Epizooties, la Commission internationale de la Chasse à la baleine, etc.

Les changements d'équilibre au sein de l'Organisation

Les différents rouages de l'Organisation des Nations Unies n'allaient pas fonctionner comme l'avaient prévu les promoteurs de la Charte et les

événements allaient conduire à une modification profonde de leur rôle respectif. Au lieu du Conseil de Sécurité, paralysé par la désunion des grandes puissances, c'est l'Assemblée générale qui deviendra le moteur de l'Organisation et qui, en raison de sa composition même, fera passer au premier plan les problèmes de l'anticolonialisme et de l'aide aux pays sous-développés.

L'union des vainqueurs pour la défense et l'aménagement de la paix ne survécut en effet pas longtemps à la solidarité de guerre. L'antagonisme russo-américain s'affirmait dans tous les domaines dès 1946, devenait ouvert en 1947, risquait d'aboutir à la guerre en 1948 avec le blocus de Berlin, et y aboutissait effectivement en Corée en 1950.

Le désaccord des grandes puissances mit fin au directoire mondial. Après l'échec de « la conférence de la dernière chance » (Londres, nov.-déc. 1947), le Conseil des ministres des Affaires étrangères cessa de se réunir. Le règlement du second conflit mondial n'était même pas achevé : il avait fallu dix-huit mois pour signer les traités de paix avec l'Italie et les satellites de l'Allemagne, mais il avait été impossible de s'entendre sur l'Allemagne qui restait divisée ainsi que la Corée ; l'obstruction russe retardera pendant dix ans l'application du Traité d'Etat autrichien ; avec le Japon, les Occidentaux feront une paix séparée en 1951.

Cet antagonisme se manifesta aussitôt dans le cadre de l'O.N.U. Les Etats-Unis disposaient, grâce aux pays d'Amérique latine, d'une majorité assurée à l'Assemblée générale, mais l'Union Soviétique, toujours en minorité, faisait usage de droit de veto au Conseil de Sécurité, à partir de mars 1946, sur presque toutes les affaires (sauf sur celles d'Indonésie et de Palestine).

Seule l'absence volontaire du représentant soviétique (en protestation contre le maintien du représentant de la Chine nationaliste), permit au Conseil de Sécurité, le 27 juin 1950, de recommander aux Etats-membres d'apporter leur aide à la Corée du Sud attaquée par la Corée du Nord. Le Conseil fut à nouveau paralysé lorsque le délégué soviétique revint siéger à partir du 1^{er} août 1950.

L'accroissement du rôle de l'Assemblée générale. — Dans ces conditions, il était naturel que l'Assemblée générale, sous impulsion américaine, cherchât à développer ses compétences. Une Commission intérimaire ou « Petite Assemblée » fut créée en 1947 pour siéger dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée générale et convoquer celle-ci en cas de besoin. Ce fut surtout l'adoption, le 3 novembre 1950, de la résolution intitulée « Union pour le maintien de la paix » qui conféra à l'Assemblée générale des pouvoirs nouveaux. « Si le Conseil de Sécurité, faute d'unanimité, ne parvient pas à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée examinera aussitôt la question afin de faire à ses membres les recommandations appropriées sur les mesures correctives à prendre, y compris l'emploi de la force armée pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. » L'Union Soviétique contesta la compatibilité de cette résolution avec la Charte. Mais l'Assemblée pouvait désormais se substituer au Conseil en cas de désaccord des grandes puissances. Elle créa, pour l'assister dans cette nouvelle tâche, une Commission d'observation pour la paix et une Commission des mesures collectives.

Ce mécanisme nouveau joua effectivement. Après veto soviétique au Conseil de Sécurité, l'Assemblée condamna, le 1^{er} février 1951, l'intervention chinoise

en Corée. Après le veto franco-britannique au Conseil, elle condamna l'expédition de Suez. Après veto soviétique, elle condamna l'intervention russe en Hongrie (4 novembre 1956).

L'Assemblée prenant ses décisions à la majorité des deux tiers, une grande puissance, qui peut bloquer une résolution au Conseil grâce à son droit de veto, ne le peut plus à l'Assemblée lorsqu'elle s'y trouve en minorité.

La paralysie du Conseil de Sécurité a ainsi donné à l'Assemblée générale l'occasion de jouer un rôle effectif et spectaculaire dans le domaine du maintien de la paix et d'accroître son influence. D'autant que le domaine de compétence nationale, cependant formellement réservé par la Charte, était de plus en plus envahi par les initiatives de l'Assemblée (en particulier sur les questions coloniales).

De même, l'Assemblée générale a progressivement supplanté le Conseil de Tutelle alors qu'elle ne peut pas offrir comme celui-ci — de par sa composition — les mêmes garanties d'impartialité.

L'importance des pays afro-asiatiques. — En même temps, la composition et l'équilibre politique de l'Assemblée générale se modifiait par l'accession de nouveaux membres, surtout non occidentaux, qui donnaient à l'O.N.U. une orientation nouvelle.

Les membres originaires de l'Organisation des Nations Unies, ayant participé à la Conférence de San Francisco et signé la Charte, étaient cinquante et un.

Le bloc soviétique comprenait l'Union Soviétique, la Bielorussie, l'Ukraine (Staline ayant obtenu un siège pour chacune de ces deux Républiques qui n'avaient cependant pas de politique extérieure indépendante), la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Yougoslavie.

Les Etats-Unis pouvaient compter sur la plupart des Républiques latino-américaines : Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Equateur, Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela, ainsi que sur certains Etats asiatiques ou africains : Chine nationaliste, Philippines, Libéria.

L'Europe occidentale n'était représentée que par la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Turquie. Elle pouvait recevoir le renfort de certains dominions britanniques : Australie, Nouvelle-Zélande, Union sud-africaine, Canada.

L'Inde, l'Egypte, l'Ethiopie, l'Iran, l'Irak, le Liban, l'Arabie Séoudite, la Syrie constituaient déjà un groupe à part.

L'antagonisme Est-Ouest, s'exerçant par le veto au Conseil de Sécurité, bloqua longtemps les nouvelles admissions. L'Afghanistan, l'Islande, la Suède et le Siam furent admis en novembre-décembre 1946, mais seulement le Pakistan et le Yémen en 1947, la Birmanie en 1948, Israël en 1949, l'Indonésie en 1950.

Il fallut attendre le 14 décembre 1955 pour que le Conseil de Sécurité se mette d'accord sur l'admission, longtemps différée, de 16 Etats. L'Union Soviétique obtenait l'entrée de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Roumanie. Les Occidentaux, celle de l'Autriche, de l'Italie, de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne, de la Finlande. L'Europe retrouvait ainsi une représentation convenable. Mais le groupe arabo-asiatique se renforçait encore avec la Jordanie, Ceylan, le Népal, la Libye, le Cambodge et le Laos.

Puis ce sera, en 1956, l'admission du Maroc, de la

Tunisie, du Soudan, du Japon, et, en 1957, celle du Ghana et de la Malaisie.

Les Etats-membres de l'O.N.U. sont maintenant 82 (ce nombre a été ramené à 81 en février 1958, l'Egypte et la Syrie étant remplacées par la République Arabe Unie). Seuls manquent à l'appel les deux Allemagnes, les deux Corées, les deux Vietnam, la Mongolie extérieure. La Suisse a refusé d'en faire partie. Quant à la Chine, elle est toujours représentée par le gouvernement nationaliste de Formose, les Etats-Unis s'opposant depuis près de dix ans à l'admission du Gouvernement communiste de Pékin.

Ainsi, c'est la tendance universaliste qui l'a emporté. On admet maintenant tous les Etats indépendants, sans aucune autre condition. Il y a même une surenchère pour les admettre immédiatement.

L'article 4 de la Charte spécifie pourtant : « Peuvent devenir membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. »

En réalité, aucun examen de ce genre n'a lieu. Bien des Etats récemment admis ne respectent guère les principes démocratiques. Si l'on ne peut demander aux Etats candidats d'avoir atteint un certain niveau d'instruction et de fortune, pas plus qu'on ne l'exige des électeurs dans le cadre du suffrage universel, il devrait du moins être possible de leur imposer un certain délai de maturité, de même qu'un âge minimum est exigé des citoyens pour exercer leurs droits électoraux. Les démocraties libérales sont maintenant les moins nombreuses dans un organisme destiné à fonctionner selon les règles démocratiques.

Les Etats asiatiques et africains les plus récemment émancipés et les moins évolués économiquement et

politiquement forment avec la masse des pays latino-américains le groupe le plus nombreux à l'Assemblée générale et sont un objet de surenchère entre les deux grands. L'Union Soviétique cherche à s'en servir. Les Etats-Unis en ont besoin pour atteindre la majorité des deux tiers. D'où la tendance anticolonialiste et antieuropéenne qui l'emporte souvent au sein de l'O.N.U.

L'influence des petits pays. — La multiplication des admissions de petits pays nouvellement émancipés a encore accentué le caractère paradoxal d'une institution où, en vertu du principe de l'« égalité souveraine » des Etats, l'Inde (380 millions d'habitants) et les Etats-Unis (170 millions) n'ont qu'une voix, tout comme la Libye (500 000 habitants), le Costa Rica (1 million), le Honduras (1 million), le Grand-Duché de Luxembourg (500 000 hab.), l'Islande (200 000 hab.) ou le Laos (800 000 hab.).

On a fait remarquer qu'avec 180 millions d'habitants, les pays d'Amérique latine disposent de 20 voix ; que les pays musulmans ont 16 voix pour 220 millions d'habitants. Si l'on groupe les 40 pays membres non européens dont la population est la plus faible, on constate qu'ils disposent de 40 voix pour 230 millions d'habitants.

Aussi préconise-t-on un système de représentation pondérée avec un nombre de voix variable par pays selon l'importance de la population et des ressources. Mais ce système, non seulement serait en contradiction avec le principe de l'égalité des Etats, mais encore ne donnerait pas beaucoup de garanties aux pays occidentaux. A l'heure actuelle, si la Chine communiste était admise à l'O.N.U., elle ne disposerait que d'un siège pour 650 millions d'habitants. Un système proportionnel lui donnerait, ainsi qu'à l'Inde, un poids considérable dans l'Organisation,

La Charte avait cherché à remédier à l'inégalité des Etats en donnant aux cinq grandes puissances le droit de veto. C'est l'affaiblissement du Conseil de Sécurité au profit de l'Assemblée générale qui a fait disparaître la discrimination. Les petits pays sont indispensables à la constitution d'une majorité des 2/3. Faibles militairement et économiquement, ils pourraient donc théoriquement imposer, par le canal de l'Organisation, leurs décisions aux grandes puissances.

En fait, les choses se passent moins simplement. Les grandes puissances se constituent des clientèles de petits pays (Amérique latine pour les Etats-Unis, pays satellites pour l'Union Soviétique) afin d'augmenter le nombre de leurs voix. Mais la recherche même de cette clientèle les conduit à se disputer les voix des pays afro-asiatiques et à pratiquer une surenchère anticolonialiste dont font les frais les puissances européennes de moyenne importance (France, Pays-Bas...).

La physionomie actuelle de l'O.N.U.

Les changements d'équilibre au sein de l'Organisation des Nations Unies ont donc abouti aux résultats suivants :

— *Affirmation du principe de majorité.* — Dans le domaine du maintien de la paix, qui est le plus important, l'Assemblée générale adopte des résolutions à la majorité des 2/3. Elle se comporte donc en gouvernement supranational, dans la mesure du moins où les Etats acceptent d'appliquer ces résolutions (alors que les décisions du Conseil de Sécurité sont obligatoires). L'O.N.U. n'a plus besoin de l'unanimité des grandes puissances. Cela peut apparaître comme un progrès de l'ordre international sur le particularisme des Etats souverains. Mais

faut-il encore voir exactement ce que cela signifie.

— *Renforcement de la position des petits Etats.* —

Les petits Etats et les pays récemment émancipés, dont le nombre doit encore s'accroître, voient ainsi leur position considérablement renforcée par rapport aux grandes puissances qui ne sont plus préservées par leur veto. Dominée, il y a dix ans par les grandes puissances, l'O.N.U. a tendance à l'être maintenant par les petits Etats.

— *Affaiblissement des moyennes puissances.* —

Mais toutes les grandes puissances n'ont pas été affaiblies de la même façon. Les deux très grandes ont résisté, étant donné l'impossibilité pour l'O.N.U. d'imposer la volonté de la majorité de ses membres aux Etats-Unis ou à l'U.R.S.S. sans provoquer une guerre générale. Aussi ne subsiste-t-il plus en fait que deux grandes puissances sans lesquelles l'O.N.U. ne peut rien et qui restent pratiquement en dehors de la zone d'action de l'Organisation, tandis qu'une contrainte reste possible sur la Grande-Bretagne et la France (ainsi que l'ont montré l'affaire de Suez, les discussions sur le Maroc, la Tunisie, l'Algérie). Ces moyennes puissances sont obligées de s'incliner malgré leur veto au Conseil de Sécurité si, à l'Assemblée générale, l'accord des deux très Grands ou l'abstention de l'un d'entre eux permet à la majorité des 2/3 de les condamner.

— *Caractère anticolonialiste et anti européen.* —

Les deux très grandes puissances cherchent à utiliser l'O.N.U. aux fins de leur politique et pour cela à entraîner la majorité de l'Assemblée générale.

Au début, les Etats-Unis étaient assurés, grâce aux pays d'Amérique latine et aux pays d'Europe occidentale et du Commonwealth, d'une « majorité mécanique » à l'Assemblée. Aussi avaient-ils pu faire de l'O.N.U. un instrument de leur politique de résis-

tance à l'expansion soviétique. L'Union Soviétique, en minorité constante à l'Assemblée, multipliait les vetos au Conseil pour se défendre et pour paralyser cette organisation d'Etats bourgeois.

Actuellement, les Etats-Unis, qui avaient cependant été les promoteurs du transfert de compétence du Conseil à l'Assemblée afin de passer outre au veto soviétique, ne disposent plus d'une majorité automatique à l'Assemblée. Pour atteindre la majorité des 2/3, il leur faut gagner les voix de pays afro-asiatiques. Ils doivent d'autant plus le faire que l'Union Soviétique cherche à empêcher la formation de cette majorité autour des Etats-Unis et pratique la surenchère auprès des jeunes nationalismes.

Les Etats-Unis, qui veulent continuer à appuyer leur politique sur l'O.N.U., à toujours être approuvés par l'O.N.U. — qu'ils considèrent comme l'expression de l'opinion mondiale — et à servir de bras séculier à l'Organisation mondiale, sont ainsi conduits — au risque de mécontenter leurs alliés européens — à favoriser l'anticolonialisme, dénominateur commun de la majorité à l'Assemblée générale.

B) L'ŒUVRE DE L'O.N.U.

L'œuvre de l'O.N.U. est difficile à synthétiser en raison de l'ambition même de l'Organisation, qui touche à tous les domaines, de la multiplicité de ses rouages et surtout du fait qu'elle ne constitue pas une autorité distincte des Etats membres, mais qu'elle est le lieu où les différentes politiques nationales se rencontrent, s'harmonisent ou s'opposent. « L'O.N.U. est un cadre de négociations et une tribune qui permet de saisir — dans la mesure où elle existe — l'opinion mondiale et d'influencer les Etats dont la position n'est pas encore déterminée ;

mais, dans le rapport des forces politiques, les Nations Unies sont encore peu de choses en dehors des Etats qui en sont membres » (Paul Reuter). Aussi est-il très difficile d'apprécier le rôle propre de l'Organisation, cette dernière n'étant qu'un des facteurs contribuant à l'évolution d'une question.

L'action de l'O.N.U. est d'autant plus délicate à mesurer que ses procédures sont extrêmement complexes. L'Organisation « a combiné l'usage spectaculaire du débat public avec le travail patient de comités restreints, l'organisation de missions d'experts, le concours de personnalités jouissant d'un prestige international, les conversations privées sous l'égide du secrétaire général » (de Seynes). Enfin, les problèmes rebondissent de session en session et, même si aucune décision n'est prise, la simple inscription à l'ordre du jour ou même la menace d'inscription, constitue déjà une action politique non négligeable.

L'Organisation peut prendre des « décisions » ayant valeur contraignante, mais il est rare qu'elle puisse réaliser en son sein un assez large accord. Elle agit beaucoup plus par « recommandations » n'ayant pas de caractère obligatoire, mais dont la portée est réelle si elles traduisent l'opinion d'une forte majorité.

On peut distinguer plusieurs domaines dans lesquels s'est exercée l'action des Nations Unies : le maintien de la paix, le problème des peuples non autonomes et des pays insuffisamment développés, l'action économique et sociale.

Le maintien de la paix

Le maintien de la paix représente, selon la Charte, la tâche essentielle de l'O.N.U. La guerre est interdite entre les pays membres. L'emploi de la force

est prohibé (sauf en cas de légitime défense) s'il porte atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique d'un Etat ou aux buts poursuivis par l'O.N.U. L'Organisation internationale doit intervenir pour régler pacifiquement les différends, pour arrêter les opérations de guerre en cas de conflit ouvert, pour mener par la force une action coercitive contre l'agression.

Sur le plan *juridique* international, l'O.N.U. a réalisé une grosse amélioration en incorporant la Cour internationale de Justice comme un véritable rouage de l'Organisation, le Conseil de Sécurité devant assurer l'exécution des arrêts. D'autre part, la Commission du Droit international de l'Assemblée générale, créée en 1947, a entrepris une importante tâche de codification des règles juridiques (code des crimes contre la paix, définition de l'agression, régime de la mer territoriale et de la haute mer, la conférence des Nations Unies qui a siégé de février à avril 1958, à Genève, n'ayant d'ailleurs pu réaliser un accord sur la largeur des eaux territoriales).

Mais ces progrès sont restés théoriques. La juridiction de la Cour n'est pas obligatoire, les Etats ne s'y soumettent que volontairement et seulement pour des conflits mineurs (protection des intérêts économiques de leurs ressortissants). Les litiges politiques lui échappent. De telle sorte qu'il n'y a pas de justice internationale obligatoire pour les conflits ; lorsque le Conseil de Sécurité et l'Assemblée générale s'en saisissent, ils tranchent selon des critères politiques et non juridiques. Enfin, l'œuvre de la Commission du Droit international n'a pas été prise en considération par l'Assemblée.

Sur le plan du *règlement pacifique des différends*, l'O.N.U. a fait preuve d'une grande activité et, depuis la fin de la guerre, il est peu de conflits qui

n'aient été évoqués en son sein. Le rôle de l'Organisation n'est pas de juger sur le fond, de rendre la justice (sauf en ce qui concerne les litiges portés volontairement par les parties devant la Cour internationale de Justice), mais de proposer aux parties des éléments de règlement. Les moyens employés sont d'une très grande variété : examen du litige, enquête, recommandation d'une procédure ou d'un règlement. A plusieurs reprises, des organes subsidiaires furent créés pour suivre l'évolution d'une question (Commission de Conciliation pour la Palestine, Commission pour la Libye, pour les Balkans, pour la Corée...). Des observateurs furent envoyés pour faire respecter un armistice (en Palestine, au Cachemire). La force armée de l'O.N.U., après l'affaire de Suez, fut interposée en 1957 entre Israël et l'Egypte pour éviter des conflits locaux.

Mais encore faut-il que les parties en présence acceptent les éléments de règlement proposés par l'Organisation. Rien ne les y oblige, sinon l'action de forces politiques extérieures à l'O.N.U.

Sur le plan de l'action coercitive, l'O.N.U. se trouve dotée par la Charte de moyens considérables. Le Conseil de Sécurité, en cas de menace contre la paix, de rupture de paix et d'agression, peut agir comme un supergouvernement en prenant, à la majorité, des décisions obligatoires pour tous les Etats membres allant des sanctions économiques jusqu'à l'action militaire collective.

Mais, en réalité, l'action coercitive de l'O.N.U. se heurte à de nombreux obstacles :

— 1) La paralysie du Conseil de Sécurité a fait passer à l'Assemblée générale cette responsabilité du maintien de la paix. Or, l'Assemblée ne peut que recommander et non ordonner ; il n'y a plus d'engagement d'intervention, ni de garantie d'inter-

vention. Les recommandations seront appliquées dans la mesure où les puissances le voudront bien ;

— 2) La notion d'agression n'a pas encore été définie. Elle reste à l'appréciation du Conseil ou de l'Assemblée, d'où l'importance des considérations politiques. La caractéristique essentielle de l'agression reste pour l'O.N.U. l'usage de la force alors qu'il existe bien d'autres moyens de porter atteinte à la souveraineté ou aux intérêts vitaux d'un pays. Ont été considérés comme agresseurs par l'O.N.U. : la Corée du Nord en 1950, la Chine communiste en 1951, en raison de son soutien à la Corée du Nord, la Grande-Bretagne, la France et Israël en 1956 dans le conflit avec l'Égypte, l'Union Soviétique en 1956 à la suite de l'écrasement de la révolution hongroise ;

— 3) Il n'existe pas de force internationale à la disposition de l'O.N.U. Les accords militaires qui devaient fixer les modalités d'emploi des contingents nationaux par le commandement des Nations Unies n'ont pu être conclus en raison de l'opposition russe à l'octroi de bases et du droit de passage par tous les pays aux forces internationales. Aussi, lors de la guerre de Corée, les opérations furent menées essentiellement par l'armée américaine, les autres pays ne fournissant que des contingents modestes. La force armée mise sur pied à la demande de l'Assemblée générale lors de la crise de Suez, présentait un caractère vraiment international, étant formée de contingents fournis par des petits pays, les moins engagés dans le litige. Mais, par là même, elle était d'importance réduite, de valeur surtout symbolique. Ce n'est pas devant elle que les forces franco-anglo-israéliennes se sont repliées, mais sous la pression russo-américaine.

Dans ces conditions, le bilan de l'action de

l'O.N.U. dans le domaine du maintien de la paix s'avère assez décevant.

L'Organisation a contribué à arrêter des conflits armés, à provoquer le « retour au calme » en mettant l'accent sur le caractère scandaleux de l'usage de la force, mais le plus souvent, seulement dans la mesure où son action correspondait à l'évolution des événements. Ce fut le cas en Indonésie, en Palestine, au Cachemire, à Suez. Quant à la solution même des conflits, les suggestions de l'O.N.U. ont rarement été acceptées : le plan de partage de la Palestine préconisé par l'Assemblée générale (27 novembre 1947) a précipité la guerre ; l'internationalisation de Jérusalem décidée par l'Assemblée générale (9 décembre 1949) a été rejetée à la fois par les Juifs et par les Arabes ; l'Egypte n'a tenu aucun compte de l'ordre du Conseil de Sécurité (1^{er} septembre 1951) lui intimant de laisser les bateaux israéliens franchir le canal de Suez ; l'Inde passa outre aux décisions du Conseil de Sécurité et annexa le Cachemire sans plébiscite en 1957.

Les différences d'efficacité dans l'action de l'O.N.U. apparaissent surtout selon que les deux très grandes puissances sont ou non en cause. Il est impossible de mener une action contre elles. Même si leur veto ne les protège plus, elles disposent d'une force telle que toute action coercitive contre elles est impensable ou risque de conduire à une guerre mondiale.

La zone d'influence soviétique a été systématiquement soustraite à toute action de l'O.N.U. par la volonté russe. L'Union Soviétique a usé de son veto en 1947 pour éviter à l'Albanie d'être mise en posture d'accusée dans l'affaire des mines du détroit de Corfou, pour protéger la Yougoslavie, la Bulgarie et l'Albanie de l'accusation d'avoir aidé les insurgés

communistes en Grèce. C'est uniquement en raison de son absence au Conseil de Sécurité (pour protester contre la présence de la Chine nationaliste) qu'elle n'a pu opposer son veto à la condamnation de la Corée du Nord et à la décision d'organiser contre elle une action collective de l'O.N.U. L'Union Soviétique n'a pu empêcher en 1951 l'Assemblée générale de condamner l'intervention de la Chine communiste en Corée contre l'armée des Nations Unies, mais les Etats-Unis ont renoncé en fait à agir contre la Chine pour ne pas courir le risque d'une guerre avec la Russie. L'Union Soviétique n'a pu empêcher l'Assemblée générale de condamner en 1956 son intervention en Hongrie, mais elle a refusé de retirer ses troupes et s'est opposée à l'entrée d'observateurs des Nations Unies sur le territoire hongrois. Faire appliquer par la force les recommandations de l'O.N.U. aurait conduit à la guerre avec l'Union Soviétique.

L'action de l'O.N.U. n'a ainsi été possible que dans le monde libre. Les Etats-Unis n'ont pas cherché à soustraire leur zone d'influence à la compétence de l'Organisation (sauf en ce qui concerne l'Amérique centrale). Bien au contraire, ils ont appuyé l'action de l'O.N.U. en se faisant les champions de la Charte, quitte à rallier la majorité en adoptant une attitude anticolonialiste.

Lorsque les deux grandes puissances sont d'accord, exceptionnellement, la pression qu'elles exercent à travers l'O.N.U. peut devenir irrésistible, comme ce fut le cas à Suez.

Le problème du *désarmement* n'a pas été résolu. Il se pose pourtant de façon plus impérieuse que jamais, étant donné le fardeau imposé aux économies par la course aux armements et surtout les perspectives apocalyptiques d'une éventuelle guerre

nucléaire. Mais les conditions actuelles en rendent aussi plus difficile la réalisation, en raison de la concentration de la majeure partie de la puissance militaire aux mains des deux très grandes puissances et de la méfiance réciproque qui règne entre elles, sans que les autres nations aient la possibilité d'exercer un quelconque arbitrage. Le désarmement ne peut d'ailleurs se concevoir qu'accompagné de l'établissement de la sécurité collective assurée par l'organisation internationale. Or, les deux très Grands échappent pratiquement aux décisions de l'O.N.U.

Les Nations Unies ont eu le mérite d'attirer l'attention sur l'importance du problème du désarmement et ont servi de cadre à des négociations qui se poursuivent depuis plus de dix ans sans résultats, bien que des éléments non négligeables de solution aient été définis.

Les deux commissions de l'énergie atomique et des armements classiques, créées dès 1946-47, aboutirent à une impasse en 1948, les Etats-Unis préconisant un contrôle international de l'énergie atomique avant la destruction des bombes existantes (Plan Baruch), tandis que l'Union Soviétique, en retard dans le domaine atomique et ayant conservé de puissantes forces conventionnelles, s'opposait aussi bien au recensement des armes classiques qu'à l'établissement d'un contrôle atomique sur son territoire et exigeait avant tout désarmement la destruction du stock de bombes.

Avec la guerre froide et la guerre de Corée, il ne fut plus question de désarmement. Les négociations reprirent cependant en 1952, les deux commissions de l'énergie atomique et des armements classiques étant remplacées par une seule Commission du Désarmement, composée des onze membres du Conseil de Sécurité, qui désigna, en avril 1954, un Sous-Comité siégeant à Londres et réunissant les représentants des Etats-Unis, de l'Union Soviétique, de la Grande-Bretagne, de la France et du Canada.

Ce Sous-Comité réalisa un travail considérable, tenant 157 réunions en quatre ans. Mais il se heurta à l'antagonisme des Occidentaux et des Soviétiques, les premiers n'acceptant

pas de désarmement atomique sans contrôle et préconisant la fixation d'un plafond pour les armes classiques ; les seconds exigeant la destruction préalable des stocks atomiques et n'acceptant qu'une réduction proportionnelle des armes classiques qui laisserait subsister leur marge de supériorité. Un effort de synthèse fut cependant réalisé à partir des propositions françaises de novembre 1953 aboutissant au plan franco-britannique du 11 juin 1954 qui combinait les mesures de contrôle et les réductions d'armement et prévoyait une exécution par étapes. Mais l'Union Soviétique le rejeta.

D'autres propositions furent formulées en dehors de l'O.N.U. : à la Conférence des quatre chefs de gouvernement de Genève (juillet 1955), le président Eisenhower préconisa un système d'inspection aérienne mutuelle. La Grande-Bretagne proposa la création d'une zone contrôlée en Europe. L'U.R.S.S. reprit ces propositions d'inspection aérienne, le 17 novembre 1956. La création de l'Agence internationale de l'Energie atomique (octobre 1956) a, d'autre part, créé le cadre d'une utilisation pacifique de l'énergie atomique.

Les quatre puissances occidentales du Sous-Comité du Désarmement élaborèrent, le 29 août 1957, un plan prévoyant l'imbrication des mesures concernant les armes atomiques et les armes classiques et la progressivité des étapes liant contrôle et désarmement. Mais l'Union Soviétique les rejeta. L'Assemblée générale de l'O.N.U. approuva cependant ce plan, par 57 voix contre 9 et 15 abstentions (6 novembre 1957).

L'Union Soviétique fit alors porter son effort sur l'élargissement de la Commission du Désarmement, demandant que les 82 pays membres de l'O.N.U. y soient représentés. Cette Commission a été élargie à 25 membres (les 11 membres du Conseil de Sécurité, plus 14 membres désignés chaque année par roulement). L'Union Soviétique, forte des progrès qu'elle venait d'affirmer avec le lancement du Spoutnik, saisit ce prétexte et décida de ne plus siéger à la Commission du Désarmement, dont les travaux se trouvent ainsi suspendus (4 novembre 1957).

Quant à l'arrêt des essais nucléaires proposé en 1958, en dehors du cadre de l'O.N.U., d'abord par l'U.R.S.S., puis par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, il reste conditionné par l'instauration d'un contrôle international destiné à détecter les explosions expérimentales.

Le problème du désarmement ne s'en pose pas moins. L'idée de mesures partielles et progressives

peut aboutir à des accords limités, qui seront peut-être un point de départ. Mais rien ne sera fait sans qu'un certain accord ne soit réalisé entre les deux Grands, les problèmes de désarmement intervenant dans le grand marchandage mondial. De toutes façons, il est exclu que le désarmement soit contrôlé, comme l'avaient proposé les Etats-Unis en 1954, par une « Autorité des Nations Unies pour le Désarmement et le Développement de l'Energie atomique » au sein de laquelle l'U.R.S.S. pourrait se trouver en minorité.

Le désarmement, qui a servi surtout jusqu'à présent de thème de propagande ou de moyen de pression sur l'adversaire, ne sera esquissé que si un minimum de confiance est rétabli entre les deux blocs et que si les litiges qui ont envenimé les rapports internationaux trouvent un commencement de solution. Le désarmement peut permettre la détente, mais il la suppose aussi.

L'aide aux peuples non autonomes et aux pays insuffisamment développés

La faiblesse des résultats obtenus par l'O.N.U. dans le domaine du maintien de la paix, en raison de son écartèlement entre les deux blocs, et les modifications apportées à l'équilibre de l'Organisation par l'apparition d'une majorité de petits pays récemment émancipés et insuffisamment développés économiquement, ont conduit l'O.N.U. à se rabattre sur une politique systématiquement anticolonialiste et à mettre à l'ordre du jour le développement économique des pays arriérés.

La majorité anticolonialiste est en effet la seule qui existe réellement au sein de l'Assemblée. Les pays afro-asiatiques sont presque tous d'anciennes colonies. Les pays d'Amérique latine, émancipés

depuis plus longtemps, souffrent pour la plupart d'insuffisance de développement économique. Aux Etats-Unis, l'anticolonialisme reste une réaction instinctive, même lorsqu'il s'accompagne d'une volonté d'expansion politique et économique. Quant aux pays communistes — à qui les phénomènes de domination ne sont pourtant pas étrangers — ils voient dans l'émancipation des peuples colonisés et l'appui donné aux jeunes nationalismes, un moyen d'affaiblir les puissances européennes. Ainsi, pour la majorité des membres des Nations Unies, le « colonialisme » est l'ennemi, l'indépendance doit être accordée entièrement et le plus rapidement possible, à tous les pays non autonomes, sans considération des conditions réelles, politiques, économiques et sociales.

C'est dans le domaine de l'émancipation des pays non autonomes que l'action des Nations Unies s'est manifestée avec le plus de constance et d'efficacité. Elle a porté sur plusieurs points : le régime des tutelles, l'intervention dans les territoires non autonomes n'étant pas sous la tutelle de l'Organisation, l'action en faveur de l'indépendance à l'occasion des conflits.

Cette action anticolonialiste a dépassé la lettre même de la Charte et a pénétré dans la zone réservée de la souveraineté des Etats colonisateurs.

Les *territoires sous tutelle* sont, pour la plupart, d'anciens mandats de la S.D.N. confiés par l'O.N.U. à l'administration de certaines puissances qui doivent « en favoriser l'évolution progressive vers la capacité à s'administrer elles-mêmes ou à l'indépendance ». Ces territoires sont peu nombreux : Nouvelle-Guinée orientale et Nauru à l'Australie, Ruanda-Urundi à la Belgique, une partie du Cameroun et du Togo à la France, une partie du Cameroun et du Togo et le Tanganyika à la Grande-Bretagne,

Samoa occidental à la Nouvelle-Zélande, la Somalie à l'Italie. L'Union sud-africaine a refusé de placer le Sud-Ouest africain, qu'elle tenait en mandat de la S.D.N., sous tutelle de l'O.N.U.

Un contrôle international sur la façon dont ces territoires sont administrés est exercé par le Conseil de Tutelle et l'Assemblée générale. (Il faut mettre à part la tutelle stratégique confiée aux Etats-Unis sur les îles Marshall, Mariannes et Carolines, qui est contrôlée par le Conseil de Sécurité, où peut jouer le veto américain.) Les puissances administrantes doivent fournir des rapports sur les progrès politiques, économiques, sociaux et culturels des habitants qui ont, de leur côté, le droit d'envoyer des pétitions. Des missions de visite parcourent périodiquement ces territoires. C'est souvent un motif d'agitation contre la puissance colonisatrice.

Le problème de la levée de tutelle est résolu de façon discutable par l'Organisation. C'est ainsi que l'établissement d'une République autonome du Togo dans le cadre de l'Union française n'a pas été reconnu par l'Assemblée générale alors que celle-ci s'est fort bien accommodée de l'absorption du Togo britannique par le Ghana indépendant.

En exerçant un contrôle sur les territoires sous tutelle, l'O.N.U. restait fidèle à la Charte. En cherchant à étendre ce contrôle à tous les *territoires non autonomes* — c'est-à-dire aux colonies et protectorats — l'O.N.U. a nettement outrepassé ses attributions.

Les puissances coloniales, par le chapitre XI de la Charte, s'étaient engagées à favoriser le progrès politique, économique et social de leurs colonies, de tenir compte de leurs aspirations. La seule obligation qui leur était faite était de communiquer au Secrétariat général des renseignements statis-

tiques, des informations, mais non des rapports de gestion et sous réserve de considérations constitutionnelles ou de sécurité.

Mais, en fait, l'Assemblée générale a cherché à assimiler le régime colonial au régime de tutelle et — en faisant disparaître l'exception du domaine réservé — à exercer un véritable contrôle sur l'activité des puissances coloniales. Un comité spécial a été créé pour examiner les renseignements statistiques, établir des questionnaires, demander des informations d'ordre politique. L'Assemblée générale s'est saisie de ces informations, les a discutées en public, a affirmé une compétence qui n'était nullement prévue dans ce domaine et a ainsi prodigué ses encouragements aux nationalismes coloniaux.

Enfin, les discussions relatives aux *menaces pour la paix* ont souvent été utilisées par l'O.N.U. pour évoquer, aux dépens de la compétence réservée, des affaires relatives aux territoires non autonomes et pour préconiser l'indépendance. C'est ainsi que, sur l'initiative des pays arabo-asiatiques, l'Assemblée générale a inscrit à son ordre du jour les affaires marocaines et tunisiennes en 1952 et n'a cessé de les évoquer jusqu'à l'indépendance des deux anciens protectorats. Elle s'est saisie de l'affaire algérienne, chaque année depuis 1955. La France, qui avait, d'abord refusé de siéger, préféra, à la session suivante, plaider son dossier. Mais c'était reconnaître l'ingérence de l'Organisation. Et tous les ans, la France doit chercher à éviter le vote d'une résolution hostile.

Dans ses interventions relatives à des différends, l'O.N.U. a toujours appuyé les mouvements d'indépendance : en Syrie et au Liban (retrait des troupes françaises et britanniques), pour le règlement du problème des colonies italiennes (indépendance à la

Libye, indépendance à la Somalie après dix ans de mandat italien), en Indonésie.

L'indépendance totale, immédiate de tous les pays est ainsi devenue un des objectifs principaux de l'O.N.U. L'Assemblée générale a préconisé l'organisation de plébiscites dans les territoires non autonomes (résolution du 16 décembre 1952), a proclamé la souveraineté permanente des peuples sur leurs richesses et leurs ressources naturelles (résolution du 14 décembre 1954), a demandé aux puissances administrantes de préparer l'indépendance ou l'autonomie rapide du Tanganyika, du Cameroun, du Togo, du Ruanda-Urundi (résolution du 20 février 1957).

Si l'O.N.U. n'a pas créé le mouvement d'émancipation des peuples colonisés, elle l'a puissamment favorisé, lui a donné des moyens d'expression et d'action, et cela sans discernement. Elle a admis comme Etats membres tous les pays nouvellement indépendants, malgré leur manque d'expérience. Elle n'a réussi à leur fournir qu'une aide économique et technique très limitée, bien inférieure à celle que ces pays reçoivent de leurs anciens colonisateurs ou des grandes puissances à la recherche d'une clientèle.

En même temps qu'elle faisait pression pour l'indépendance des pays coloniaux, l'O.N.U. mettait à l'ordre du jour l'*aide économique aux pays sous-développés*. Mais, là aussi, elle pêchait par excès de précipitation et par démagogie. L'indispensable secours que doivent apporter les pays industrialisés à ceux qui ne sont pas encore équipés et qui souffrent de la disette, elle l'a présenté comme un dû que les pays sous-développés devaient réclamer et dont ils devaient attendre la prospérité. « L'Organisation est arrivée à persuader les populations des territoires dont le niveau de vie est bas, qu'il existe dans le monde actuel une sorte de droit au développement

économique, comme il existe un droit à l'indépendance politique nationale ou un droit à l'assistance sociale, un droit à des indemnités de chômage dans la législation de certains pays » (Luc Fauvel). D'où beaucoup d'illusions et de déceptions.

Les experts de l'O.N.U. avaient préconisé l'introduction de techniques nouvelles, un développement planifié, l'industrialisation, l'éducation des masses. Ils en avaient évalué le coût à un nombre respectable de milliards de dollars et avaient estimé que les capitaux pourraient être fournis par la contribution des pays industrialisés. Ils demandaient la distribution de cette aide par le canal de l'O.N.U. afin d'éviter les atteintes à la souveraineté des bénéficiaires.

Mais ils ne tenaient pas assez compte des possibilités effectives de développement des différents pays pour ne pas avoir à choisir entre eux et ont répandu l'illusion qu'il y aurait assez de capitaux pour tous ceux qui en manquent, c'est-à-dire les 2/3 de la population du globe. Ils négligeaient trop aussi le fait que les pays évolués avaient besoin de leurs capitaux chez eux, et que, s'ils étaient disposés à en investir une partie ailleurs, ce n'était pas pour en laisser le bénéfice moral à une Organisation internationale. Les Etats-Unis ont réservé l'essentiel de leur aide aux pays souscrivant des engagements politiques et militaires. L'Union Soviétique a accordé la sienne aux pays afro-asiatiques qu'elle voulait soustraire à l'influence américaine. La Grande-Bretagne et la France ont continué à investir dans les pays de leur ancien empire colonial. Même si ces capitaux pouvaient être trouvés, il serait délicat de les répartir entre les bénéficiaires, la majorité de l'Organisation étant constituée par les parties prenantes.

Aussi l'aide des organisations internationales aux pays insuffisamment développés, sans être négligeable, a-t-elle été fort modeste.

Sur le plan du financement du développement économique, l'O.N.U. en est restée longtemps aux projets. Un Fonds spécial des Nations Unies pour le Développement économique (S.U.N.F.E.D.) a été envisagé depuis 1952 pour consentir aux pays insuffisamment développés des dons ou des prêts à long terme qui leur permettraient de faire des investissements de base peu rentables et cependant indispensables au démarrage de l'économie et à l'appel ultérieur aux capitaux privés. Mais il n'a été possible de constituer qu'une institution beaucoup plus modeste : la Société financière internationale, créée en 1956, à Washington, qui prête les capitaux publics constituant la quote-part des pays membres à des entreprises privées.

De son côté, la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (B.I.R.D.) a consenti environ la moitié de ses prêts à long terme à des pays sous-développés (soit 1,5 milliard de dollars).

Au total, l'assistance financière fournie aux pays sous-développés par le canal de l'O.N.U. est infime par rapport aux besoins estimés et même comparativement à l'aide bilatérale (les Etats-Unis, de 1946 à 1956, ont accordé 40 milliards de dollars d'aide économique aux pays européens et sous-développés ; l'Union Soviétique et la Chine ont accordé, de 1954 à 1957, près de 1 500 millions de dollars d'aide économique ; la Grande-Bretagne investit 300 millions de livres par an dans la zone sterling, la France 200 milliards dans la zone franc).

Beaucoup plus importante est *l'assistance technique* (envoi de missions d'experts, bourses d'études,

centre de formation de cadres, fourniture de matériel...). Un Bureau de l'Assistance technique auprès du Secrétariat général de l'O.N.U. administre un programme financier et cherche surtout à orienter vers l'assistance technique l'activité des différentes organisations spécialisées (c'est ainsi que le Fonds monétaire international a organisé un Institut de Développement économique destiné à la formation des cadres des pays sous-développés). Plus de 5 000 experts ont été envoyés en mission, des milliers de bourses ont été accordées.

Cette assistance technique reste très inférieure à celle fournie par la Grande-Bretagne dans le cadre de la zone sterling et du Plan de Colombo, par la France dans la zone franc et par la Russie en Chine. Elle est d'ailleurs fournie en grande partie financièrement et techniquement par les Etats-Unis, et renforce indirectement leur influence. Les pays communistes n'y participent pas.

L'œuvre économique et sociale

Dans le domaine économique et social, on retrouve le même contraste entre l'immensité des ambitions et la modestie de résultats cependant non négligeables.

Sur le plan *économique*, l'O.N.U. et les organisations spécialisées se fixaient de très vastes objectifs : développer les échanges internationaux, faire disparaître les obstacles à la liberté économique mondiale (contrôle des changes, droits de douane, discriminations...), stabiliser les cours, mieux répartir les richesses. Mais elles se sont heurtées à de nombreux obstacles : différences de conceptions économiques des pays membres (libéraux, dirigistes, socialistes), énormes inégalités de développement rendant impossible le retour à la liberté du commerce et des

changes (en particulier avec les Etats-Unis), hostilité américaine à un « dirigisme international », autarcie des pays communistes qui participent le moins possible aux organisations spécialisées, faiblesse des pouvoirs de décision de l'O.N.U. et des organisations mondiales.

Dans ces conditions, on a vite renoncé à rétablir une véritable économie internationale et l'on s'est borné à favoriser le progrès économique dans les cadres nationaux, surtout pour les pays qui en avaient le plus besoin. De telle sorte que l'activité économique et sociale de l'O.N.U. et des organisations spécialisées s'est tournée en grande partie vers l'aide aux pays insuffisamment développés.

Le Fonds monétaire international s'était fixé pour objectif de promouvoir la coopération monétaire internationale, d'assurer la stabilité des changes et d'éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial. Il dispose de disponibilités en devises versées par les pays membres au prorata de leur importance économique. Le Fonds monétaire a dû renoncer à rétablir la convertibilité et la liberté des paiements courants. Il n'a pas toujours la possibilité de faire respecter par les pays membres la stabilité de leur taux de change et doit parfois prendre acte de dévaluations réalisées sans son accord. Cependant, son rôle n'est pas négligeable : il vient en aide par des prêts en dollars à ceux de ses membres qui sont en difficulté passagère. Mais les crédits dont il dispose ne sont pas suffisants pour parer aux à-coups des paiements internationaux et empêcher des contractions du commerce mondial. Aussi est-il question de les augmenter fortement par la majoration des quotas des pays membres.

La Banque internationale pour la Reconstruction

et le Développement, qui a pour but d'accroître les investissements internationaux, consent des prêts à long terme pour les investissements de base pour lesquels les capitaux privés sont insuffisants. Mais elle ne peut accorder que des prêts remboursables, afin de pouvoir trouver ses disponibilités sur le marché des capitaux, ce qui limite son champ d'action, surtout à l'égard des pays qui en auraient le plus besoin. Il est question d'augmenter les disponibilités de la B.I.R.D. et d'assouplir les conditions de prêt (faible intérêt, remboursement en monnaie locale).

La Charte de La Havane de 1947 prévoyait la suppression des discriminations commerciales, mais l'Organisation mondiale du Commerce n'a pu être mise en place devant l'hostilité des Etats-Unis. Cependant, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) permet, depuis 1947, aux Etats-membres, qui représentent les 3/4 du commerce mondial, de se consentir, au cours de conférences annuelles, des concessions réciproques en matière de tarifs.

La Commission du Commerce international des produits de base a encouragé les accords intergouvernementaux conclus en dehors de l'O.N.U. pour la stabilisation des cours des principales matières premières (sucre, blé, étain), mais les réticences des Etats-Unis, qui consomment plus de la moitié des matières premières mondiales, en réduit beaucoup la portée, de même que le refus soviétique de participer au Conseil international de l'étain. Un accord sur l'huile d'olive a été préparé par une conférence de l'O.N.U., en 1955.

L'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (F.A.O.) avait à l'origine l'ambition de contrôler le marché mondial, d'imposer des prix agricoles

internationaux. Elle a dû y renoncer et se limiter à une activité, fort utile, d'études, de recherches, d'aide technique.

L'Agence internationale de l'Energie atomique, créée en 1956, a pour rôle de vendre les matières premières mises à sa disposition, de procurer des équipements, des informations, tout en en gardant le contrôle afin d'en vérifier l'utilisation pacifique. Mais elle est loin d'assurer ce contrôle par les Nations Unies de l'ensemble de l'énergie atomique mondiale préconisé au lendemain de la guerre.

Toutes ces organisations économiques, ainsi que les Commissions régionales pour l'Europe, l'Amérique latine, l'Asie et l'Afrique réalisent un remarquable travail d'information par l'élaboration de statistiques et de rapports, par les contacts humains qu'elles établissent, par la coopération intergouvernementale qu'elles suscitent.

Cependant, les organisations spécialisées les plus actives et les plus indispensables restent celles rendues nécessaires par les progrès des communications et dont le caractère purement technique garantit la neutralité politique. L'Union postale universelle permet d'assurer dans le monde entier la circulation du courrier au meilleur prix. L'Union internationale des Télécommunications assure une coopération mondiale pour l'usage des services télégraphiques, téléphoniques et radio-électriques. L'Organisation météorologique mondiale permet la normalisation et l'échange rapide de renseignements météorologiques. L'Organisation de l'Aviation civile internationale uniformise les règlements, la signalisation, développe les mesures de sécurité, permet de simplifier les formalités de frontière. Il existe là un véritable embryon d'administration internationale.

Sur le plan *social*, celui de la protection de la per-

sonne humaine, l'action des organisations internationales est plus difficile à saisir.

L'O.N.U. a voulu affirmer la dignité de l'individu en face des Etats en remédiant aux lacunes de la Charte par une définition des libertés fondamentales. La « Déclaration universelle des Droits de l'Homme », adoptée par l'Assemblée générale, le 10 décembre 1948, proclame le droit à la vie, à la liberté, à la sûreté, à la nationalité, à la propriété, à la liberté de pensée, de conscience, de réunion, le droit au travail, au repos, à la sécurité sociale, à l'éducation... Mais elle n'est pas obligatoire, comme la Charte, et les pays communistes ne l'ont pas votée, estimant qu'elle reposait sur une notion trop occidentale de la personne humaine.

Cependant, elle a souvent été invoquée. En son nom, on a condamné le génocide, organisé l'aide aux réfugiés (les compétences de l'Organisation internationale des Réfugiés, dissoute en 1952, ont été transférées au B.I.T.), développé le secours à l'enfance par l'intermédiaire du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (lutte contre les maladies, distribution de lait et de médicaments...).

Mais le Comité chargé de contrôler l'application des Droits de l'Homme par les Etats n'a pas encore été mis en place. Quant à la Conférence sur l'esclavage, elle n'a pu aboutir à l'organisation d'un système de surveillance des navires en Mer Rouge, les Etats arabes soutenus par l'U.R.S.S. estimant que cela serait incompatible avec leur souveraineté.

L'Organisation internationale du Travail poursuit son œuvre féconde en faveur de l'amélioration des conditions de travail en confrontant les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, en faisant adopter par les Etats des conventions sur les salaires, les horaires, les acci-

dents du travail, en multipliant les études, les enquêtes, les missions d'experts. L'O.I.T. continue d'exercer une incontestable influence sur l'évolution sociale de très nombreux pays.

L'Organisation mondiale de la Santé a fait entrer en vigueur en 1952 un règlement sanitaire international, ce qui constitue un progrès considérable. Elle a organisé un service d'informations épidémiologiques, un étalonnage international de produits biologiques, une pharmacopée internationale. Elle coordonne des recherches sur certains problèmes, apporte l'assistance sanitaire aux pays insuffisamment développés.

Enfin, l'Organisation pour l'Education, la Science et la Culture (U.N.E.S.C.O.) se donne pour tâche d'éliminer l'ignorance et l'incompréhension entre les peuples, qui sont une cause d'antagonisme et de tension, de promouvoir l'éducation populaire et de diffuser la culture. L'ambition des premières années était de mettre fin au cloisonnement intellectuel du monde en recherchant un dénominateur commun aux différentes cultures. L'Organisation fit sienne la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, mais éprouva quelques difficultés à définir une doctrine intellectuelle minimum allant plus loin qu'un acte de foi dans les bienfaits de l'instruction.

Après avoir aspiré à devenir le « Vatican de la pensée rationaliste », l'U.N.E.S.C.O. s'est tournée vers des tâches plus concrètes et plus fécondes : développement de l'instruction de base dans les pays démunis d'écoles, facilités à l'échange de livres et d'informations, bourses d'études, travaux bibliographiques, organisation de recherches collectives sur certains problèmes importants.

CHAPITRE V

LES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES RÉGIONALES

La faible efficacité des organisations mondiales a conduit les Etats à organiser de préférence dans le cadre régional leur sécurité collective et leur coopération politique et économique, ce qui répond d'ailleurs à la tendance actuelle à la formation de grands ensembles. Les organisations régionales se sont multipliées, correspondant en gros aux trois grands groupements de puissances : bloc communiste, démocraties occidentales, pays afro-asiatiques. Elles sont très variées de forme et d'efficacité : alliances militaires institutionnalisées, organisations de coopération politique ou économique, communautés dirigées par une autorité supranationale, anciens empires coloniaux évoluant plus ou moins rapidement vers des formes variables d'organisation internationale.

Les anciens Empires

Devant la poussée des nationalismes et la volonté d'indépendance des peuples d'Outre-Mer, les grands Empires coloniaux ont dû s'adapter, renoncer à la centralisation et à l'administration directe, reconnaître la souveraineté des différents territoires,

se transformer en fédérations et même en véritables organisations internationales, quitte à resserrer sur le plan économique des liens de plus en plus distendus sur le plan politique.

A cet égard, le *Commonwealth* constitue une réussite : l'ancien empire colonial britannique, unitaire et centralisé, est devenu une nébuleuse d'Etats indépendants. Ceux-ci ont été d'abord les Dominions anglo-saxons (Canada, Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande) fidèles à la Grande-Bretagne par l'allégeance à la Couronne, par la communauté de sang, de langue, de tradition. Puis sont venus s'y ajouter en 1947 les Dominions asiatiques (Union indienne, Pakistan, Ceylan) et maintenant la Fédération malaise, la Fédération des Antilles britanniques et les Dominions noirs (Ghana en 1957, bientôt Nigeria). De telle sorte que les Anglo-Saxons sont désormais en minorité (70 millions environ, y compris la Grande-Bretagne) dans un ensemble qui englobe près de 500 millions d'habitants, soit près du 1/5 de l'espèce humaine.

A cet élargissement a correspondu un assouplissement des institutions. Il n'y a plus de « Commonwealth britannique », mais un « Commonwealth des nations coopérant librement pour la paix, la liberté, le progrès ». La Couronne ne constitue plus le lien indispensable, puisque l'Inde et le Pakistan sont des Républiques. Le souverain britannique, « chef du Commonwealth », n'est que le symbole d'une association reposant sur la coopération volontaire.

Aucune obligation juridique n'est imposée aux Etats-membres et cette société internationale est aussi peu organisée que possible. Le Commonwealth Relations Office à Londres assure les liaisons nécessaires, mais toute la coopération repose sur les conférences annuelles des premiers ministres et sur les réunions de ministres spécialisés (Finances, Défense...). Ces hommes, chargés dans les différents Etats de responsabilités équivalentes, prennent librement des décisions en fonction de ce qu'ils considèrent comme l'intérêt commun. Des échanges de vues et d'informations ont lieu constamment entre les différents gouvernements.

Malgré l'indépendance totale des participants qui disposent à leur gré de leur vote à l'O.N.U. et l'absence d'obligations formelles d'assistance entre eux, une solidarité indéniable se manifeste dans la conduite de la politique extérieure. Il n'y a nullement unité d'action, mais effort de chacun pour éviter que sa politique ne se heurte à celle des autres. Si la Grande-

Bretagne a renoncé en novembre 1956 à poursuivre contre l'Egypte l'expédition de Port-Saïd, c'est en partie pour éviter que l'Inde ne quitte le Commonwealth. La politique britannique vis-à-vis des pays asiatiques se trouve fortement influencée par la nécessité de tenir compte de la position des Dominions de l'océan Indien.

C'est sur le plan économique surtout que la solidarité est forte entre pays du Commonwealth. Ceux-ci s'accordent mutuellement des tarifs douaniers préférentiels, font entre eux la moitié de leur commerce extérieur, appartiennent à la zone sterling (qui ne comprend pas le Canada, mais englobe, en plus de la Grande-Bretagne et des colonies de la Couronne, tous les autres pays du Commonwealth, plus l'Irlande, l'Islande, la Libye, la Jordanie, l'Irak et la Birmanie), rattachent leur monnaie à la livre, adoptent la même réglementation des changes et mettent en commun leurs ressources en devises.

Cette association économique est fondée sur l'intérêt commun, la Grande-Bretagne fournissant des produits manufacturés, des capitaux à investir, des techniciens et assurant des services (transports maritimes et aériens, assurances), les autres pays fournissant des matières premières et les dollars gagnés par leurs exportations vers l'Amérique.

L'adaptation de l'empire colonial français en *Union française* s'est faite beaucoup plus difficilement et de façon très incomplète. La Constitution de 1946 était un compromis entre la centralisation et la Fédération et elle s'est trouvée rapidement dépassée par les événements.

Les pays d'Indochine sont devenus complètement indépendants. La Tunisie et le Maroc, qui n'étaient pas inclus dans l'Union française en raison de leur régime de protectorats, ont acquis leur complète indépendance et, malgré une certaine interdépendance exprimée dans plusieurs conventions, ne participent pas aux organismes politiques français.

Une décentralisation a été rendue nécessaire pour répondre à la volonté des populations de s'administrer elles-mêmes, et des gouvernements locaux ont été mis en place dans les territoires d'Afrique noire et de Madagascar (loi-cadre du 23 juin 1956).

La France a été ainsi conduite à adopter un système d'association situé entre la République fédérale et le Commonwealth et à modifier ses institutions. C'est ce que réalise la Constitution de la V^e République en proposant aux pays d'Outre-Mer le choix entre l'indépendance et une « Communauté » d'Etats autonomes, les questions militaires, diplomatiques et économiques étant de compétence commune.

Au référendum du 28 septembre 1958, tous les territoires d'Outre-Mer, sauf la Guinée, ont décidé de rester au sein de la « Communauté ». Les pays indépendants pourront passer avec celle-ci des accords d'association. La « Communauté » sera présidée par le Président de la République et possèdera un Conseil exécutif, un Sénat et une Cour arbitrale.

Sur le plan économique, la solidarité a été mieux préservée et l'Union française existait réellement. La zone franc englobe la métropole, les Territoires et départements d'Outre-Mer et aussi le Maroc et la Tunisie. Les Etats d'Indochine l'ont quittée, mais continuent à faire une partie importante de leur commerce avec la France. A l'intérieur de cette zone, la France fournit des capitaux (sous forme d'investissements publics et privés, d'aides budgétaires), des biens d'équipement et des objets fabriqués. Depuis la guerre, son aide s'est élevée à 5 milliards de dollars environ. La France apparaît ainsi comme le pays ayant consacré aux pays sous-développés le plus fort pourcentage de son revenu national. Et les pays d'Outre-Mer sont loin de rapporter à la métropole les avantages économiques que le Commonwealth procure à la Grande-Bretagne.

L'Empire colonial hollandais n'a pas pu s'adapter. L'*Union néerland indo-nésienne*, prévue en 1949, lors de la reconnaissance par les Pays-Bas de l'indépendance de la République indonésienne, et qui devait instituer une collaboration diplomatique et militaire entre Etats indépendants, ne s'est pas réalisée. La coopération économique elle-même s'est trouvée brisée par l'expulsion des Hollandais d'Indonésie, en décembre 1957.

Le bloc des pays communistes

Il est assez difficile, pour rendre compte de la structure de l'ensemble des pays communistes, de parler d'organisation internationale, ce qui suppose une libre coopération entre Etats. Le bloc communiste a été et reste essentiellement un ensemble d'Etats soumis à l'étroit contrôle de l'Union Soviétique. Cependant, un récent assouplissement s'est produit et les rapports de subordination ont été remplacés, dans une certaine mesure et à l'intérieur

de limites très précises, par des rapports de coopération entre gouvernements communistes.

L'organisation du bloc oriental sous direction soviétique s'est faite dès le lendemain de la guerre et dans tous les domaines.

Sur le plan militaire, de nombreux pactes bilatéraux d'assistance mutuelle ont été signés à partir de 1945 entre l'Union Soviétique et la Pologne, la Roumanie, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Bulgarie, l'Albanie, la Finlande, ainsi qu'entre ces différents pays. On en compte 24 au total, mais les 7 signés par la Yougoslavie seront dénoncés après 1948. Ces pactes sont dirigés contre l'Allemagne. L'armée rouge stationne sur le territoire de la plupart de ces pays. En fait, toutes les forces armées des pays satellites dépendent du commandement militaire soviétique.

Sur le plan politique, des gouvernements à prédominance communiste, puis entièrement communistes, prirent le pouvoir dans les pays occupés par l'armée rouge. Ces gouvernements s'alignèrent sur la politique russe par l'intermédiaire des divers partis communistes, dont l'unité de vue et d'action se trouva resserrée à partir de 1947 grâce à l'institution du Kominform dont les décisions étaient dictées par le parti communiste soviétique (voir plus haut, p. 50). Le parti communiste yougoslave fut exclu en 1948 en raison de ses velléités d'indépendance en matière de politique économique et de politique extérieure. Quant aux gouvernements des pays satellites, ils s'alignaient sur celui de Moscou et chaque renversement de tendance en Union Soviétique entraînait un changement identique dans les autres pays.

Dans le domaine de la politique extérieure, la subordination était rigoureuse et, à l'O.N.U., le vote des pays communistes était toujours conforme à celui de l'Union Soviétique.

Sur le plan économique enfin, l'organisation de la zone d'influence soviétique s'est faite d'abord pour répondre aux besoins de l'U.R.S.S. De lourdes réparations furent prélevées sur les pays satellites occupés. Des sociétés mixtes furent créées, qui assuraient aux Russes le contrôle de branches industrielles les plus importantes. La production et le commerce extérieur de ces pays furent organisés par le Gosplan de Moscou et dans le cadre d'accords bilatéraux entre l'Union Soviétique et chacun des pays satellites. Un organisme spécial, le Conseil d'Assistance économique mutuelle (créé en janvier 1949) fut chargé de coordonner les économies. Mais cette coordination se fit surtout au profit de l'U.R.S.S. Les pays satellites, malgré

l'octroi de crédits d'équipement russes et l'envoi de techniciens étaient plutôt rançonnés. Ils devaient fournir à l'U.R.S.S. leurs matières premières à des prix inférieurs aux cours mondiaux et payaient au-dessus des cours normaux les fournitures russes. Les devises des pays satellites étaient rattachées au rouble. D'autre part, une politique uniforme d'industrialisation était imposée aux pays satellites, malgré la diversité de leurs aptitudes économiques.

Cette politique d'alignement étroit des pays satellites sur l'Union Soviétique s'expliquait par le souci, dans l'esprit de Staline, puis de Malenkov, de faire triompher d'abord le socialisme dans un seul pays en rendant l'U.R.S.S. très forte économiquement et militairement inexpugnable.

Puis une certaine évolution s'est produite. Les progrès économiques réalisés en Union Soviétique, la volonté de rallier les pays neutres, la nécessité aussi de tenir compte du mécontentement existant dans les pays satellites, conduisirent les Russes à adopter une attitude plus souple vis-à-vis des pays d'Europe orientale, de donner à ceux-ci certaines satisfactions. Dès 1954, une partie des sociétés d'économie mixte furent dissoutes.

Le XX^e Congrès du parti communiste bolchevik (février 1956) condamna le stalinisme et mit l'accent sur la diversité des voies conduisant au socialisme. Le Kominform fut dissous en avril 1956, pour tenter de rallier la Yougoslavie au camp soviétique, pour faciliter la création de fronts populaires dans les pays bourgeois et pour servir la nouvelle politique extérieure soviétique de détente et d'amitié avec le Tiers-Monde.

Enfin, une nouvelle conception des rapports entre l'Union Soviétique et les démocraties populaires a été définie par la déclaration du 30 octobre 1956 : égalité dans les rapports économiques, aide économique soviétique, négociations bilatérales pour le stationnement des troupes soviétiques. Mais ces concessions aux satellites ne dépassent pas des limites très précises : ceux-ci ne doivent en aucun cas abolir le régime communiste, ni sortir du bloc diplomatique et militaire de l'Est, ni discuter la primauté de Moscou dans la direction du camp socialiste. Le communisme national polonais a été toléré, mais la révolution hongroise écrasée.

Les liens d'alliance diplomatique et militaire subsistent, l'armée rouge continue à stationner sur le territoire de certains satellites, les communistes restent partout au pouvoir. Mais cet alignement sur l'Union Soviétique revêt désormais des apparences plus proches de la coopération, sans que l'on puisse pour autant parler d'un « Commonwealth socialiste ».

Sur le plan politique, il n'a pas été recréé d'organisme central de direction des partis communistes. Ceux-ci maintiennent le contact par des conversations bilatérales. La Conférence de Moscou de novembre 1957, a réuni les chefs de tous les partis communistes et il semble qu'une certaine possibilité de discussion se soit instaurée. Le parti communiste soviétique fait toujours prévaloir ses thèses, mais non plus sans discussion et il doit admettre l'existence de points de vue différents.

Cependant, Moscou est assurée de compter sur la fidélité de la « nouvelle classe » qui se maintient au pouvoir grâce à l'aide soviétique. Si les dirigeants des satellites ne sont plus obligés de copier servilement l'expérience soviétique, ils doivent cependant continuer à la considérer comme le seul modèle.

Une organisation militaire calquée sur celle de l'O.T.A.N. a été adoptée pour répliquer aux Accords de Paris prévoyant le réarmement de l'Allemagne occidentale.

Le Traité de Varsovie du 14 mai 1955, a été signé par l'Union Soviétique, l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie. C'est un « traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle » en cas d'agression armée en Europe. Il a donné naissance à une organisation : Comité consultatif politique se réunissant fréquemment, Commission permanente chargée de l'élaboration de recommandations en matière de politique extérieure, secrétariat, commandement militaire unifié sous direction d'un maréchal soviétique avec un état-major commun à Moscou.

Là aussi, l'Union Soviétique exerce une primauté d'autant plus incontestable qu'elle contrôle les Etats satellites, mais l'existence même d'une organisation, succédant aux simples accords bilatéraux, permet à ceux-ci d'exprimer collectivement leur point de vue. C'est ainsi qu'ils manifestèrent quelque répugnance au réarmement de l'Allemagne orientale, entrée dans le Pacte de Varsovie le 30 janvier 1956.

Dans le domaine économique, la notion de coopération devient plus réelle. L'Union Soviétique fournit désormais une aide aux pays satellites et a révisé les prix de ses achats et des fournitures dans un sens plus équitable. Le C.O.M.E.C.O.N. accentue la coordination des économies et cherche à développer dans chaque pays les industries pour lesquelles celui-ci est le mieux doué, afin qu'il puisse, dans ces domaines, satisfaire aux besoins des autres pays socialistes et même devenir exportateur en dehors du bloc communiste dans le cadre des plans d'assistance russes aux pays sous-développés. Au sein de cet

organisme, certaines possibilités de discussion semblent se faire jour lorsque les gouvernements intéressés estiment les plans irréalisables.

La Chine ne fait pas partie de cette organisation des pays communistes : elle n'est représentée que par des observateurs au C.O.M.E.C.O.N. et au Pacte de Varsovie. Mais, en raison de son importance, elle pèse d'un poids de plus en plus lourd sur la direction de la politique soviétique, comme sur celle de l'idéologie communiste (voir plus haut, page 51).

L'Organisation des États américains

La solidarité américaine est apparue très tôt, avec les guerres d'indépendance de l'Amérique latine, au début du XIX^e siècle. La forme fédérale, adoptée par de nombreux États de l'Amérique du Nord et du Sud, a été souvent, depuis Bolivar, préconisée pour l'ensemble du continent.

Mais cette organisation ne s'est faite que tardivement et de façon très incomplète. Participant d'un même ensemble géographique, de la même atmosphère de mise en valeur d'un pays neuf, les différents États américains se trouvent cependant séparés par de grandes distances, par des rivalités et des contestations de frontières et surtout par d'énormes inégalités de puissance. Les États-Unis exercent une forte attraction sur les pays latino-américains, mais suscitent également une profonde méfiance.

Aussi l'organisation n'a-t-elle vraiment pris corps qu'en fonction d'un danger extérieur.

La première conférence panaméricaine de 1889-90 n'avait donné naissance qu'à un bureau commercial des Républiques américaines, dont le rôle d'information économique s'élargit progressivement, et qui prit en 1910, le nom d'Union panaméricaine. Mais, en dépit de la réunion périodique de conférences panaméricaines, la coopération restait embryonnaire.

Avec la seconde guerre mondiale, et la rivalité Est-Ouest qui la suivit, les liens, au contraire, se resserrèrent et s'institutionnalisèrent. Plusieurs conférences consultatives des ministres

des Affaires étrangères se tinrent : elles définirent d'abord la zone de sécurité destinée à assurer la neutralité du continent américain, puis — après l'entrée en guerre des Etats-Unis — proclamèrent la solidarité des Républiques américaines et leur adhésion à la Charte de l'Atlantique.

Le Traité de Rio de Janeiro (2 sept. 1947) a organisé la défense mutuelle dans les limites d'une zone de sécurité américaine. Il prévoit, non seulement une attaque contre le territoire américain, mais aussi la subversion interne provoquée par une propagande idéologique contraire aux principes de la démocratie représentative, ce qui vise, non les régimes dictatoriaux sud-américains, mais uniquement le communisme. Il n'a pas été signé par le Canada en raison de son appartenance au Commonwealth, ni par l'Equateur et le Nicaragua.

Sur le plan politique, l'Acte de Chapultepec (6 mars 1945) définit les principes du panaméricanisme ; la Charte de Bogota (30 avril 1948) les précisa et créa l'Organisation des Etats américains (O.E.A.), entrée en vigueur en 1951. C'est un organisme de coopération, basé sur l'égalité des Etats-membres, la présidence et le secrétariat général n'étant plus l'apanage des Etats-Unis.

L'O.E.A. comprend : la Conférence interaméricaine, organe suprême se réunissant tous les cinq ans ; le Conseil des ministres des Affaires étrangères qui se réunit en cas d'urgence (assisté d'un Comité de Défense) et surtout le Conseil de l'Organisation, organisme permanent composé des représentants diplomatiques des Etats membres, assisté de trois organes spécialisés (Conseils économique et social, juridique, culturel). Le secrétariat général continue à porter le nom d'Union panaméricaine et à siéger à Washington.

L'O.E.A. comprend 21 Etats représentant près de 350 millions d'habitants : Etats-Unis, Mexique, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panama, Salvador, Costa Rica, Cuba, Haïti, République dominicaine, Venezuela, Colombie, Equateur, Pérou, Bolivie, Brésil, Uruguay, Paraguay, Chili, Argentine. La place du Canada est prévue, mais pas celle des colonies européennes d'Amérique.

La Charte de Bogota prévoyait un système de règlement pacifique des conflits entre Etats américains, le Pacte de Bogota, qui n'a pas été ratifié par tous.

Ce renforcement institutionnel du panaméricanisme s'est paradoxalement accompagné d'un refroidissement des rapports entre les Etats-Unis et les pays latino-américains ; les relations sont moins confiantes qu'auparavant et les résultats de la coopération restent fort limités.

Sur le plan politique, les Etats-Unis ont voulu utiliser le Pacte de Rio et l'O.E.A. pour régler les litiges entre pays américains sans que l'O.N.U. s'en mêlât (ce fut le cas de l'affaire du Guatemala, en 1954) et pour lutter contre l'influence communiste. Ils ont obtenu de la X^e Conférence panaméricaine de Caracas (1954) le vote d'une « déclaration de solidarité pour la préservation de l'intégrité politique des Etats américains contre une ingérence du communisme international ». Les Etats-Unis essayèrent d'entraîner les pays d'Amérique latine dans la guerre froide, mais se heurtèrent à des réticences.

Réalisée tant bien que mal sur le plan politique, la coopération l'est beaucoup moins sur le plan économique. Par leurs achats massifs de matières premières, la présence de leurs sociétés, de leurs capitaux, de leurs techniciens, les Etats-Unis exercent sur les économies latino-américaines une impulsion déterminante, surtout depuis l'affaiblissement de l'influence européenne. Mais ils se sont toujours refusés, au nom de la liberté d'échange et d'entreprise, à procéder à une véritable organisation de l'espace économique américain. Les pays sud-américains, qui auraient besoin de s'industrialiser pour mieux équilibrer leurs économies et de pouvoir compter sur une plus grande stabilité des cours de matières premières, reprochent aux Etats-Unis de s'opposer à tout accord véritable sur les produits essentiels, de freiner l'industrialisation, de ne pas prêter assez de dollars (l'essentiel de l'aide financière américaine ayant été dirigé vers l'Europe). La convention économique générale et la Banque de Développement sud-américaine réclamées par les pays latino-américains n'ont pas vu le jour. D'où le ressentiment contre les Etats-Unis qui affaiblit l'O.E.A., et le désir d'accentuer l'union des pays latins en dehors des Etats-Unis.

L'Organisation atlantique

C'est pour répondre à la politique soviétique au lendemain de la seconde guerre mondiale que les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord furent conduits à mettre sur pied une alliance défensive permanente : l'Organisation atlantique.

Les pays d'Europe occidentale, au lendemain de la guerre, s'étaient surtout préoccupés de la renaissance du péril allemand, contre lequel étaient dirigés

les traités anglo-soviétique (26 mai 1942) et franco-soviétique (9 décembre 1944) ainsi que le Traité de Dunkerque entre la France et la Grande-Bretagne (4 mars 1947).

A la suite du coup d'Etat communiste de Prague (22 février 1948), le Traité de Bruxelles entre la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg (17 mars 1948) était dirigé cette fois contre toute agression armée en Europe. Le blocus de Berlin-Ouest par les Russes, qui commença en avril 1948, conduisit les pays du Traité de Bruxelles à rechercher l'appui des Etats-Unis afin d'établir une défense efficace de l'Europe occidentale.

Les Etats-Unis, qui avaient déjà apporté leur soutien à la Grèce et à la Turquie (doctrine Truman du 12 mars 1947) et proposé aux pays européens une aide économique (Plan Marshall du 5 juin 1947) déclinée par l'Union Soviétique et ses satellites, acceptèrent de conclure avec l'Europe occidentale un pacte régional de défense sur le modèle de celui de Rio et compatible avec la Charte de l'O.N.U. (art. 51).

Ce groupement défensif engloba d'autres pays que les Etats-Unis et les cinq pays du Pacte de Bruxelles. Le Traité de l'Atlantique-Nord fut signé le 4 avril 1949 à Washington par les Etats-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Norvège, le Danemark, l'Islande, l'Italie, le Portugal. La Grèce et la Turquie furent admises le 18 février 1952, l'Allemagne occidentale, le 23 octobre 1954.

Actuellement, le Pacte atlantique compte 15 Etats membres, représentant près de 400 millions d'habitants et la majeure partie des ressources industrielles mondiales.

C'est un pacte militaire de défense régionale qui couvre le territoire des pays membres en Europe et en Amérique du Nord, la Turquie, les départements français d'Algérie et les îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique-Nord, au nord du Tropique du Cancer.

Le Traité prévoit une organisation commune de la défense dès le temps de paix, avec la création d'une institution permanente : l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (O.T.A.N.).

Mais il n'est pas exclusivement militaire et envisage le développement de la coopération économique, sociale et culturelle entre ses membres.

Dans quelle mesure ces différents objectifs ont-ils été atteints ?

L'O.T.A.N. est devenue une organisation internationale très complexe, qui s'est perfectionnée au cours des années. Le Conseil de l'Atlantique-Nord est composé de représentants des Etats membres. Il se réunit à l'échelon ministériel deux ou trois fois par an. Mais, depuis 1952, la présence d'un représentant permanent par Etat permet de réunir le Conseil une ou plusieurs fois par semaine. Le Conseil est l'organe suprême de l'O.T.A.N., mais ce n'est pas un organisme supranational : les décisions doivent être prises à l'unanimité. Cependant, l'esprit de coopération est très développé.

Le Conseil est assisté de nombreux comités et groupes de travail spécialisés et d'un secrétariat international. Il n'y a que deux langues de travail : le français et l'anglais.

L'ensemble de ces organismes siège à Paris, mais le Conseil peut tenir des sessions dans d'autres capitales des pays membres.

L'organisation militaire est placée sous l'autorité du Conseil. C'est après le déclenchement de la guerre

de Corée que la décision fut prise de créer une force militaire unifiée sous l'autorité d'un commandement suprême, afin de prévenir une éventuelle agression en Europe.

Le Comité militaire, composé des chefs d'état-major des pays membres, élabore la politique militaire de l'Alliance. L'exécution de ses décisions est assurée par le groupe permanent, composé des représentants des chefs d'état-major des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, qui est chargé de la haute direction stratégique. Le groupe permanent est assisté de nombreux comités spécialisés (Bureau de Standardisation militaire, Groupe consultatif pour la Recherche et le Développement aéronautiques, Collège de Défense de l'O.T.A.N., etc.).

L'espace stratégique couvert par l'O.T.A.N. est réparti entre trois commandements supérieurs (Europe, Océan Atlantique, Manche et Iles britanniques), et un groupe stratégique régional (Canada-Etats-Unis), dont les chefs sont responsables devant le groupe permanent.

L'œuvre réalisée par l'O.T.A.N. a été essentiellement militaire. Il s'agissait d'organiser la défense de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord en fonction d'une hypothèse stratégique : une attaque venant de l'Est. Il s'agissait de créer dès le temps de paix un système de défense unifié de façon à parer à toute attaque-surprise.

Le cadre général a été mis en place de façon satisfaisante, avec toute la hiérarchie des commandements, avec les liaisons nécessaires entre les diverses forces nationales. Mais il a été beaucoup plus difficile de remplir ce cadre et les résultats ont été bien moins importants sur le plan des effectifs et de la standardisation du matériel.

Au moment de la guerre de Corée, les pays atlan-

tiques ne disposaient en Europe que de 12 divisions de 400 avions et 400 bâtiments de guerre. Il n'y avait pas plus de 20 aérodromes pour avions à réaction. La Conférence de Lisbonne (février 1952) fixa comme objectifs indispensables un minimum de 50 divisions prêtes à combattre, et de 4 000 avions. Mais la constitution de cette force défensive, cependant encore inférieure aux forces soviétiques (175 divisions), aurait constitué une charge financière telle que l'économie occidentale aurait été gravement perturbée. L'effort de défense aurait risqué d'être rendu inutile par l'abaissement du niveau de vie et les troubles sociaux.

Aussi l'effort militaire fut-il réduit et ajusté aux possibilités économiques de l'Occident. On préféra augmenter la puissance de feu plutôt que les effectifs qui ne dépassent guère 15 divisions. L'infrastructure a été considérablement développée (aérodromes, télécommunications, pipe-lines).

L'organisation de l'effort militaire commun laisse subsister les armées nationales et les budgets militaires nationaux, mais une aide mutuelle s'est développée, les pays les plus avancés techniquement livrant gratuitement du matériel aux autres. Les travaux d'infrastructure ont été financés par des contributions proportionnelles aux ressources des pays membres.

Malgré cette réelle solidarité, les progrès ont été très limités dans le domaine de la standardisation. L'O.T.A.N. conseille la coopération technique, la standardisation des matériels, mais elle ne peut entreprendre en son nom aucun programme de production, ni procéder à des achats. Les différents pays restent libres de choisir leurs matériels et se prêtent assez peu à l'établissement de normes communes : c'est ainsi qu'il a été impossible d'adopter

un fusil « atlantique », mais des progrès ont été faits dans le domaine des munitions.

Le projet français de « Communauté des cerveaux » permettrait de développer la coopération dans le domaine de la recherche.

Mais l'efficacité de l'O.T.A.N. dépend au total de la puissance atomique américaine et de la capacité de représailles du Strategic Air Command, qui n'est pas subordonné à l'O.T.A.N., mais à l'état-major des Etats-Unis. C'est à l'abri du « parapluie atomique » américain que la défense européenne s'est organisée et qu'elle subsiste.

Les Etats-Unis jouent ainsi un rôle déterminant dans l'Alliance. Malgré tous les procédés de consultation mis en place, la riposte à une agression devrait être rapidement déclenchée par les armes atomiques américaines, et c'est au président des Etats-Unis que reviendrait la responsabilité d'appuyer sur le bouton.

Sur le plan économique, malgré la lettre du Traité, aucune action particulière n'a été menée dans le cadre de l'O.T.A.N. Un effort a été fait, par la procédure de l'examen annuel, pour harmoniser les programmes de défense avec les ressources nationales et répartir équitablement les charges entre les pays membres. Mais l'O.T.A.N. ne s'est pas attachée à harmoniser les productions, ni à équilibrer les échanges entre pays membres.

Ce sont les Etats-Unis qui ont fourni la contribution financière la plus importante, sous forme de matériel ou d'aide économique. (Les pays d'Europe de l'O.T.A.N. ont reçu 16 milliards de dollars d'aide militaire et économique de la part des Etats-Unis — en plus des 10 milliards d'aide économique du Plan Marshall — et 1,5 milliard du Canada. Les dépenses militaires de l'O.T.A.N. représentent 55 à

60 milliards de dollars par an, dont 40 à 50 en Amérique du Nord et le reste en Europe.)

L'aide militaire et économique des Etats-Unis n'est pas accordée à l'O.T.A.N. en tant que telle, mais séparément à chacun des pays membres par voie d'accords bilatéraux, ce qui accroît encore l'influence américaine.

C'est dans le domaine politique que les insuffisances les plus graves sont apparues. Les pays membres n'ont adopté d'attitude commune en politique étrangère que sur le problème des relations avec l'Union Soviétique ; ils se concertent avant de répondre aux invites russes et agissent solidairement, ce qui est un progrès considérable.

Mais, depuis 1956, l'Union Soviétique pratique une politique de coexistence concurrentielle qui cherche à détendre les relations internationales tout en utilisant la subversion politique et la pénétration économique dans les pays du Tiers-Monde. La menace n'est plus essentiellement militaire en Europe, elle est économique et politique en Asie et en Afrique. Or, dans ces pays, les politiques des Occidentaux ne sont pas harmonisées et se heurtent comme l'ont montré les événements de Suez et d'Afrique du Nord. Les divergences en politique étrangère, incompatibles avec la solidarité dans la défense, se traduisent par un succès de l'adversaire. Les Russes n'ont pas attaqué l'O.T.A.N. de front en Europe, mais cherchent à la tourner par son flanc sud en mettant à profit les incertitudes occidentales.

Les pays européens ont compris la nécessité d'une solidarité réelle de politique étrangère. Ils souhaitent des consultations permanentes et la définition d'une politique commune à l'égard, non seulement de l'U.R.S.S., mais des autres pays. Ce sont les Etats-

Unis qui y répugnent le plus. Ils estiment que la multiplicité de leurs engagements à travers le monde les empêche de ramener toute leur politique étrangère à celle de l'O.T.A.N. En réalité, ils veulent pouvoir jouer, en même que de l'Alliance atlantique, de leur action « anticolonialiste » auprès du Tiers-Monde et d'un éventuel tête-à-tête américano-russe.

Cependant, les pays européens, dont les Etats-Unis ont actuellement davantage besoin puisque, pour répliquer aux engins intercontinentaux russes, ils doivent installer en Europe même des fusées à portée intermédiaire, pèsent un peu plus lourd dans l'Alliance et ont obtenu son renforcement.

La nomination au secrétariat général de M. Spaak (avril 1957) qui exerce également les fonctions de président du Conseil atlantique, vise à faire d'un homme politique européen le véritable animateur de l'O.T.A.N. Un examen politique annuel préparé par le secrétaire général sera effectué par le Conseil. Une procédure de « bons offices » sera utilisée pour régler les litiges entre pays membres de l'O.T.A.N. Ceux-ci devront tenir le Conseil permanent au courant de tous les aspects de leur politique pouvant affecter les intérêts de l'Alliance.

Il paraît cependant douteux que ce renforcement de la coopération puisse suffire à faire passer l'Organisation atlantique « du stade de l'alliance à celui de la communauté ». Cette communauté est en puissance dans l'identité de position maritime, de tradition, de civilisation, de conception démocratique, mais sa réalisation est rendue difficile par la persistance des rivalités et surtout par le déséquilibre existant entre les Etats-Unis, d'une part, les pays d'Europe occidentale, d'autre part ; déséquilibre qui pourrait être atténué par un renforcement de la solidarité européenne.

Les organisations européennes

C'est en Europe occidentale que les organisations internationales régionales, librement acceptées, ont été le mieux réalisées.

Morcelée en pays de petites et moyennes dimensions, craignant l'expansion soviétique, en proie aux difficultés économiques de l'après-guerre, n'ayant pu se relever qu'avec l'aide américaine, l'Europe occidentale a naturellement cherché à s'unir pour mieux défendre son niveau de vie et son indépendance et pour retrouver, entre les deux géants, un rôle international digne de son génie et de son passé, comme de son potentiel humain et industriel.

Mais cet effort d'organisation s'est heurté à des résistances. Certains pays n'ont accepté qu'une coopération très limitée, ainsi la Grande-Bretagne que ses liens avec le Commonwealth et aussi le désir de rester le fidèle second des Etats-Unis ont conduit à refuser tout engagement sérieux dans un cadre européen, de même les Pays scandinaves, qui cherchent cependant à organiser leurs économies et ont créé un Conseil Nordique de type consultatif.

D'autres pays, au contraire, ont accepté de limiter leur souveraineté et de s'intégrer à une communauté : ce sont les six de l'Europe continentale : France, Allemagne occidentale, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, ces trois derniers pays constituant déjà l'union économique du Bénélux.

Aussi peut-on distinguer l'Europe de la coopération, coïncidant à peu près avec l'Europe occidentale et la « petite Europe » des six pays qui acceptent le principe de l'intégration et les méthodes supranationales.

Les organisations de coopération. — C'est l'Europe de la coopération qui a vu le jour la première.

L'*Organisation européenne de Coopération économique* fut créée le 16 avril 1948, pour élaborer un programme de relèvement commun aux pays européens bénéficiaires du Plan Marshall. En fait, chaque pays reconstruisit son économie à sa guise, et l'O.E.C.E. se borna à favoriser la coopération volontaire entre ses membres. C'est un organisme intergouvernemental siégeant à Paris, dont le Conseil, composé des représentants des pays membres, prend ses décisions à l'unanimité. Il est assisté de comités spécialisés.

L'O.E.C.E. comprend 17 membres : Allemagne occidentale, Autriche, Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse, Turquie. Les Etats-Unis et le Canada sont membres associés. L'Espagne et la Yougoslavie participent à certains travaux.

L'effort de l'O.E.C.E. a porté surtout sur la libération des échanges intra-européens par la suppression des contingentements et l'institution d'un système multilatéral de compensation : l'*Union européenne de Paiements*, créée en 1950. Les échanges entre pays de l'O.E.C.E. ont pu ainsi se développer, mais aucune harmonisation n'a été réalisée entre les différentes économies nationales. Cependant, l'O.E.C.E. joue un rôle important pour l'étude des problèmes, les travaux statistiques, les prises de contact entre hommes politiques et experts des divers pays. Elle contribue à créer un climat de compréhension et de coopération dans le domaine économique, mais elle ne peut imposer de programme commun aux gouvernements.

D'autres efforts de coopération, de portée assez limitée, ont abouti à la création de la *Conférence européenne des ministres des Transports* (1953),

simple organe de coordination ; du *Conseil ministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation* (1954), créé dans le cadre de l'O.E.C.E., organe d'information et d'études ; de l'*Organisation européenne pour la Recherche nucléaire* (1953) de but purement scientifique ; de la *Commission européenne de l'Aviation civile* (1954) simplement consultative.

Le *Conseil de l'Europe*, créé le 5 mai 1949, a pour objet le développement de la coopération politique entre les pays européens. Il comprend une Assemblée consultative et un Comité des ministres. Son siège est à Strasbourg.

Quinze pays font partie du Conseil de l'Europe : depuis 1949, Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède, Turquie ; depuis 1950, l'Allemagne occidentale ; depuis 1956, l'Autriche.

L'Assemblée consultative est formée de parlementaires des pays membres, désignés soit par les gouvernements, soit par les parlements eux-mêmes. Ces délégués ne constituent pas des délégations nationales, mais siègent par ordre alphabétique et se groupent par tendances politiques. L'Assemblée constitue un véritable forum européen où tous les problèmes d'organisation européenne sont discutés.

Mais l'Assemblée consultative n'a aucun pouvoir. Elle ne peut que voter des recommandations, à la majorité des 2/3, et les adresser au Comité des ministres. Ce dernier est un véritable organe intergouvernemental, où les décisions sont prises à l'unanimité ; le droit de veto y joue donc. Même si le Comité des ministres approuve les recommandations, il ne peut que les transmettre aux gouvernements adhérents, qui restent libres de les appliquer ou non.

Dans ces conditions, l'influence du Conseil de l'Europe est des plus limitées. Cette institution joue un très utile rôle de tribune ; les hommes politiques européens peuvent y confronter leurs idées. Elle ne peut pas permettre de progresser réellement dans la voie de l'organisation européenne, malgré certaines réalisations (Convention européenne des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, Convention européenne d'établissement, Convention culturelle européenne, accords de sécurité sociale et d'assistance médicale...).

Les organisations supranationales. — C'est pour pallier les lenteurs et les insuffisances de la méthode de coopération, que l'idée d'intégration fut lancée à partir de 1950 et défendue avec ténacité par M. Jean Monnet. Elle devait aboutir à la formation progressive d'une Communauté européenne des Six.

Il s'agissait de parvenir à la réalisation de la fédération politique, que le Conseil de l'Europe ne pouvait créer, par l'intermédiaire de communautés économiques spécialisées. Des autorités supranationales disposeraient de pouvoirs de décision dans certains domaines techniques. Leur multiplication permettrait d'organiser tous les secteurs de l'économie européenne. En fin de compte, une autorité politique s'avérerait indispensable pour couronner le tout.

Le Plan Schuman du 9 mai 1950 proposait, d'une façon révolutionnaire, la création d'une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, à base franco-allemande et ouverte à tous les pays qui accepteraient le principe supranational. L'abstention britannique entraînant celle des Pays scandinaves réduisit à six les pays admettant la supranationalité. Ainsi se trouva dessiné le cadre de la « Petite Europe » : Allemagne occidentale, France,

Italie, Bénélux, c'est-à-dire d'un ensemble de 160 millions d'habitants.

La *Communauté européenne du Charbon et de l'Acier* a été constituée par le traité du 18 avril 1951. Son objet est de créer un Marché commun du charbon et de l'acier en faisant disparaître la discrimination et les ententes de producteurs de façon à abaisser les prix de revient, améliorer le niveau de vie et créer une véritable solidarité de production entre les pays membres.

La C.E.C.A. est établie à Luxembourg. Elle comprend une Haute Autorité de 9 membres choisis pour leur compétence et indépendants des gouvernements, chargée d'assurer le bon fonctionnement du Marché commun. Elle est assistée d'un Comité consultatif composé de représentants des travailleurs, des employeurs et des utilisateurs. La liaison entre la Haute Autorité, qui décide en fonction de critères « européens », et les gouvernements membres, qui doivent tenir compte de considérations nationales, se fait par l'intermédiaire du Comité de ministres. Les décisions sont prises à la majorité par la Haute Autorité dont les membres ne sont pas des représentants d'Etats mais forment une « équipe européenne » et à l'unanimité ou à la majorité qualifiée par le Comité de ministres, une pondération des voix étant prévue pour éviter que les pays les plus importants producteurs ne soient obligés d'accepter des mesures qu'ils désapprouvent. Une Assemblée commune, composée des parlementaires des pays membres siégeant déjà à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, exerce un contrôle démocratique sur la Haute Autorité dont elle discute le rapport annuel et qu'elle peut renverser à la majorité des 2/3. Enfin, une Cour de Justice est chargée de veiller à l'application

du Traité et de trancher les litiges entre la Haute Autorité et les gouvernements.

L'action de la C.E.C.A., qui vient de s'exercer pendant les cinq années de la période transitoire, a permis d'éliminer les discriminations (tarifs douaniers, transports), de diminuer les écarts de prix entre les pays membres, d'accroître la concurrence et d'élargir les dimensions du marché. Si la C.E.C.A. n'a pas créé l'expansion économique de ces dernières années, elle l'a certainement favorisée. Mais les pouvoirs de la Haute Autorité restent insuffisants en matière d'investissements : elle ne peut agir que par avis et conseils. Or, il n'existera de véritable production européenne de charbon et d'acier que si les investissements sont coordonnés et rationalisés.

D'autres autorités supranationales devaient accompagner la C.E.C.A. : transports, marchés agricoles, santé et surtout armée européenne et autorité politique européenne. Aucun de ces projets ne fut réalisé et la C.E.C.A. resta isolée, pierre d'attente de la Fédération européenne inachevée.

Puis, quand les remous dus à la querelle de la C.E.D. se furent apaisés, l'effort de construction européenne dans le cadre des Six fut relancé, avec une légère atténuation du caractère supranational. Les traités instituant l'Euratom et la Communauté économique européenne, signés le 25 mars 1957, visent à réaliser complètement l'intégration de l'Europe des Six dans le domaine économique.

L'*Euratom* se propose de développer, par un effort commun, la production d'énergie nucléaire indispensable dans un proche avenir en raison du déficit énergétique de l'Europe. Chaque pays restera maître de ses programmes, de ses productions, de ses investissements, mais Euratom favorisera un effort collectif de recherche. Euratom aura le monopole de

l'approvisionnement des utilisateurs et le contrôle de l'emploi des matières fissiles.

La *Communauté économique européenne* doit permettre le développement plus harmonieux de l'économie des pays membres et le relèvement du niveau de vie. Elle consiste dans l'établissement d'un Marché commun généralisé (ce qui implique la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux, l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les pays tiers) et dans le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres (politique commune de l'agriculture et des transports, action commune pour éviter les déséquilibres trop graves de la balance des paiements d'un pays, création d'un Fonds social et d'une Banque d'Investissements). La réalisation de la Communauté économique européenne devra se faire au cours d'une période de transition de 12 à 15 ans, divisée en trois étapes. Les territoires africains seront associés au Marché commun.

Euratom et Communauté économique européenne sont gérés chacun par un système institutionnel calqué sur celui de la C.E.C.A., mais avec un caractère supranational moins marqué. Commission européenne de l'Energie atomique et Commission économique européenne sont formées de personnalités choisies pour leur compétence et indépendantes des Etats. Elles sont assistées de Comités consultatifs. Mais elles doivent proposer leurs décisions au Conseil des ministres, représentant les gouvernements, qui les adopte à la majorité (le nombre de voix étant pondéré selon l'importance des pays) et les rend exécutoires dans les Etats membres. Une Assemblée commune, qui est la même pour la C.E.C.A., Euratom et C.E.E., constitue l'instance parlementaire. Elle

doit être obligatoirement consultée par les Commissions exécutives sur lesquelles elle exerce un droit de censure. La Cour de Justice veille au respect des traités.

L'action d'Euratom et surtout de la C.E.E., en prolongeant et en amplifiant l'œuvre déjà entreprise par la C.E.C.A., doit faire vraiment passer l'économie de l'Europe des Six de la coopération à l'intégration, et permettre la mise en valeur accélérée de l'Afrique.

La constitution d'un espace économique unique rendra inévitable un resserrement des liens politiques. Jusqu'à présent, la coopération politique entre pays européens s'est exercée surtout dans le cadre de l'Alliance atlantique. Des divergences subsistent, en particulier sur les problèmes d'Outre-Mer, mais une solidarité diplomatique croissante se manifeste entre les Six.

La Grande-Bretagne aurait la possibilité de s'associer davantage aux Six. Le cadre existe. A la suite de l'échec de la C.E.D., les Accords de Paris, tout en rétablissant la souveraineté allemande et en admettant la République fédérale dans l'O.T.A.N., avaient créé une nouvelle organisation, l'*Union de l'Europe occidentale* (U.E.O.), destinée à encadrer la nouvelle armée nationale allemande, en particulier grâce à un Comité permanent des Armements.

L'U.E.O. comprend les Six, plus la Grande-Bretagne. Son siège est à Londres. Elle est composée d'un Conseil des ministres qui doit délibérer sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix ou mettant en danger la stabilité économique, et qui contrôle, par l'intermédiaire d'une agence, le niveau des forces armées et des stocks d'armements. Une Assemblée parlementaire examine son rapport annuel.

En réalité, l'U.E.O., qui se fixe comme objectif de développer la collaboration militaire, économique, sociale et culturelle entre ses membres, n'a qu'une activité limitée. Elle n'est pas parvenue à réaliser l'intégration des fabrications d'armements, cependant prévue. Elle n'a pas de rôle économique et son rôle politique est faible.

Sur le plan économique, la Grande-Bretagne voudrait ne pas être tenue à l'écart du Marché commun des Six, grâce à l'instauration d'une *zone de libre échange* qui donnerait une importance nouvelle à l'O.E.C.E. mais se situerait sur le plan de la simple coopération et non de l'intégration.

Les tentatives d'organisation internationale entre pays afro-asiatiques

Les pays d'Afrique et d'Asie, qui représentent la majeure partie de la population du globe, ont également cherché à s'organiser sur le plan international. Mais leur situation est complexe, certains pays faisant partie du bloc de l'Est (Chine communiste, Corée du Nord, Vietnam du Nord), d'autres se rattachant au système occidental (Japon, Formose, Corée du Sud, Vietnam du Sud, Siam, Pakistan, Iran, Turquie...), d'autres enfin cherchant à créer un troisième bloc afro-asiatique (Inde, Egypte...).

Pour parer à la poussée de l'expansionnisme communiste, les Occidentaux ont créé, à la périphérie de l'Asie, une série de *systèmes militaires* défensifs :

- Pacte de sécurité du Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande, Etats-Unis), dit A.N.Z.U.S. (1951) ;
- Organisation du traité du Sud-Est asiatique, dit O.T.A.S.E. (1954), groupant la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Thaïlande, le Pakistan et garantissant le Laos, le Cambodge et le Sud-Vietnam contre une éventuelle poussée communiste. Le siège de son organisation est à Bangkok, mais celle-ci n'est nullement comparable à l'O.T.A.N. et ne comporte pas de commandement unifié ;

- Pacte de Bagdad (1954), comprenant Grande-Bretagne, Turquie (déjà entrée à l'O.T.A.N. en 1952), Irak, Pakistan, auquel les Etats-Unis apportent leur appui militaire sans y participer entièrement.

Ces pactes permettent aux Occidentaux d'entretenir des bases et de lutter contre l'influence communiste. Mais leur faiblesse est de s'en tenir au plan purement militaire et de ne pas mener à bien l'action économique et sociale cependant prévue dans les traités (en particulier celui de l'O.T.A.S.E.).

Dans ce domaine, c'est le *Plan de Colombo* qui a seul obtenu des résultats. Créé en 1950, pour le développement économique des pays asiatiques du Commonwealth, il comprend maintenant tous les pays asiatiques non communistes de l'Asie du Sud et du Sud, du Pakistan au Japon, ainsi que la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et les Etats-Unis (qui fournissent les 4/5 de l'aide financière). C'est un système de « mise en valeur coopérative », les pays asiatiques gardant le choix des projets de modernisation et recevant une aide extérieure économique et technique par voie d'accords bilatéraux. Le Plan n'a aucun caractère dirigiste, il stimule et encourage la coopération en fournissant un cadre pour l'échange d'informations et l'éventuelle coordination des programmes. En sept années, une aide de 1 250 millions de livres sterling a été fournie, ce qui a permis à la production agricole de suivre l'expansion démographique et de commencer l'équipement industriel.

Les pays d'Asie et d'Afrique cherchent à s'organiser entre eux, en dehors de l'Occident à l'égard duquel ils manifestent un vif ressentiment, et au besoin avec l'aide des pays communistes. Mais ces organisations sont encore assez floues et surtout en voie d'évolution rapide.

La première étape de ce mouvement de regroupement fut constituée par la réunion de la *Conférence de Bandoeng* (en Indonésie), du 18 au 24 avril 1955.

Les gouvernements de 29 nations africaines et asiatiques représentant près d'un milliard et demi d'habitants (soit plus de la moitié de la population mondiale, mais seulement 11 % du revenu mondial) avaient envoyé des délégations officielles. C'étaient les cinq nations invitantes : Birmanie, Ceylan, Inde, Indonésie, Pakistan, plus : Afghanistan, Cambodge, Chine populaire, Egypte, Ethiopie, Gold Coast, Iran, Irak, Japon, Jordanie, Laos, Liban, Libéria, Libye, Népal, Philippines,

Arabie Séoudite, Soudan, Syrie, Siam, Turquie, République populaire du Vietminh, Sud-Vietnam, Yémen.

La Conférence vit se produire un déchaînement de « racisme inversé » (Richard Wright) contre l'Occident, mais des attaques furent également lancées contre le « colonialisme » de l'Union Soviétique (qui n'avait pas été invitée).

Les peuples afro-asiatiques manifestaient leur attachement à la paix, à la coexistence pacifique, à l'indépendance de tous les peuples et affirmaient leur volonté de développer leur coopération et de constituer une « troisième force » entre le colonialisme et le communisme.

En fait, cette ambition (celle de Nehru) ne se réalisa pas. La Conférence ne donna naissance à aucun organisme permanent, la seconde réunion ne put se tenir en 1956, et surtout le groupe de Bandoeng se trouva vite tirailé entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S. Les pays du Pacte de Bagdad et ceux de l'O.T.A.S.E. restèrent fidèles à l'Occident, tandis que l'Inde se tenait désormais à l'écart et que les autres pays se laissaient attirer par un nouveau groupement.

La *Conférence de Solidarité afro-asiatique*, réunie au Caire du 26 décembre 1957 au 1^{er} janvier 1958, à l'instigation de leaders communistes, groupa non des représentants officiels des gouvernements — comme à Bandoeng — mais 47 délégations « populaires » plus ou moins représentatives.

Certaines de ces délégations avaient été envoyées par des mouvements d'opposition (Algérie, Birmanie, Cameroun, Libye, Inde, Maroc...), d'autres correspondaient à un plus ou moins large mouvement l'opinion dans leur pays, certaines enfin ne pouvaient pas ne pas avoir un caractère gouvernemental (Union Soviétique, Chine communiste, Nord-Vietnam, Egypte, Syrie).

En fait, la Conférence, qui avait repris les thèmes de l'anti-colonialisme et de la solidarité afro-asiatique, s'est trouvée dominée par les représentants soviétiques qui promirent l'aide de l'U.R.S.S. et encouragèrent les pays afro-asiatiques à secouer le joug de l'impérialisme en nationalisant les entreprises occidentales.

Une organisation permanente a été créée, comprenant un « Conseil de Solidarité des peuples d'Afrique et d'Asie », composé de délégués des Comités de Solidarité, se réunissant une fois par an et surtout un secrétariat permanent siégeant au Caire, composé de dix membres : Union Soviétique, Chine populaire, Syrie, Cameroun, Ghana, Soudan, Indonésie, Inde, Japon, Irak.

L'Union Soviétique, dispensatrice de fonds, d'armes et de

techniciens, est bien placée pour exercer l'influence prépondérante sur cet organisme destiné à faire pression sur les gouvernements des pays afro-asiatiques.

Le regroupement du tiers-monde qui s'esquisse actuellement ne risque-t-il pas ainsi, dans sa volonté d'échapper à l'Occident, de tomber dans l'orbite soviétique ? En même temps, des organisations plus restreintes apparaissent.

La *Ligue arabe* avait été créée le 22 mars 1945, sous l'inspiration de la Grande-Bretagne qui espérait en demeurer la tutrice. Elle réunissait l'Egypte, l'Arabie séoudite, la Transjordanie, l'Irak, le Yémen, la Syrie, le Liban (la Libye y adhéra en 1953 et le Soudan en 1956).

Conçue à l'origine comme une alliance des pays arabes pour garantir leur indépendance, elle devint vite un instrument de la politique égyptienne qui l'utilisa comme une machine de guerre contre Israël et comme un moyen d'agitation destiné à obtenir l'émancipation des pays arabes non autonomes et à créer un immense Empire arabe.

La Ligue arabe possède une organisation permanente. Un Conseil réunit les chefs de gouvernements et décide à l'unanimité. Un comité militaire permanent existe depuis 1950, avec un état-major commun. Un secrétariat général permanent est établi au Caire. Cette organisation n'assure qu'une simple coopération, son efficacité vient surtout des contacts qu'elle permet, de la propagande à laquelle elle se livre. En dehors de ce domaine, le bilan de son action est maigre. Militairement, les pays de la Ligue ont été battus par Israël en 1947 et l'Egypte l'a été à nouveau en 1956 ; politiquement, la Ligue s'est trouvée partagée entre la tendance pro-occidentale de l'Irak, de l'Arabie, du Liban, de la Libye, de la Jordanie et la tendance hostile à l'Occident et favorable à l'Est de l'Egypte, de la Syrie, du Yémen, entre les monarchies et les régimes de dictature ; économiquement, la Ligue n'a réussi qu'à boycotter Israël. Aussi l'Egypte a-t-elle cherché à refaire l'accord des membres de la Ligue en utilisant le plus possible le thème de l'émancipation des pays arabes, en particulier en Afrique du Nord.

Pour tourner les oppositions qu'il rencontrait au sein de la Ligue, le colonel Nasser a créé des liens plus étroits avec certains de ses voisins, d'où la création de la République arabe unie (née le 1^{er} février 1958 de l'absorption de la Syrie par l'Egypte) et sa fédération avec le Yémen. La révolution irakienne du 14 juillet 1958, le changement d'attitude de l'Arabie Séoudite et du Liban ont atténué les oppositions entre les pays arabes et permis une relance de la Ligue arabe à laquelle le Maroc et la Tunisie ont envisagé d'adhérer.

La Ligue, qui garantit le respect de la souveraineté des Etats membres, constituera-t-elle un frein au nassérisme ou sera-t-elle pour Nasser le moyen de réaliser son empire arabe (disposant du canal de Suez et des pétroles), première étape d'un programme qui vise à lui donner, après la maîtrise du monde arabe, celle du monde musulman, puis celle de l'ensemble afro-asiatique ?

Aussi incertaine est l'orientation des groupements régionaux plus restreints qui s'esquissent en Afrique.

La Conférence d'Accra (15-22 avril 1958) a réuni, à l'initiative de M. N'Krumah, premier ministre du Ghana, les représentants de huit pays africains (Ghana, Libéria, Ethiopie, Soudan, Maroc, Tunisie, Libye, République arabe unie) et les leaders nationalistes du F.L.N., du Togo et du Cameroun. Elle avait pour but d'affirmer l'existence d'une Communauté africaine originale, surtout pour les pays noirs et d'exprimer un *panafricanisme* distinct du panarabisme. Mais l'influence islamique s'est révélée dominante. Un organisme permanent d'organisation et de liaison a été créé et une conférence doit se tenir tous les deux ans.

La Conférence de Tanger (27-29 avril 1958), groupant les représentants des gouvernements du Maroc et de Tunisie et les leaders du F.L.N., a décidé la création d'un *secrétariat permanent du Maghreb arabe* pour étudier les problèmes d'intérêt commun en attendant les réunions d'une Assemblée Constituante du Maghreb arabe chargée de formuler des recommandations aux gouvernements et de préparer un Etat fédéral maghrébien.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Le grand nombre et l'extrême variété des organisations internationales ne permettent d'indiquer ici que les principaux ouvrages, dans lesquels on pourra trouver des bibliographies plus détaillées.

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

La vie internationale, divisions et unité du monde actuel, t. XI de l'*Encyclopédie française*, sous la direction de Jacques DE BOURBON-BUSSET (1957).

J.-B. DUROSELLE, *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours* (2^e éd. 1957, Dalloz).

Paul REUTER, *Institutions internationales* (1955, P.U.F.).

Claude-Albert COLLIARD, *Institutions internationales* (1956, Dalloz).

Stanley HOFFMANN, *Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats* (1954, Armand Colin).

Annuaire des Organisations internationales (édition 1956-57, Bruxelles).

H.-T. ADAM, *Les établissements publics internationaux*, 1957.

II. — OUVRAGES RELATIFS AUX DIFFÉRENTES ORGANISATIONS

Nations Unies

Jacques GASCUEL, *Ce qu'est la Charte des Nations Unies* (1946, Fayard).

Charles CHAUMONT, *L'O.N.U.* (1957, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », n° 748).

Luc FAUVEL, *L'Organisation des Nations Unies et les pays insuffisamment développés* (*Annales africaines*, 1956).

L'Assistance technique aux pays insuffisamment développés (*Documentation française*, 1955).

C. LABEYRIE-MENACHEM, *Des institutions spécialisées* (1953, Pédone).

Organisations régionales

Claude DELMAS, *Le Monde atlantique* (1958, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », n° 771).

Edouard BONNEFOUS, *L'Europe en face de son destin* (1956, P.U.F.).

A. CASTAGNÉ, *L'organisation de l'Europe occidentale* (Paris, 1954).

Paul REUTER, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier* (1953, Librairie gén. de Droit.).

A. H. ROBERTSON, *The Council of Europe* (1956, Londres).

Jean DE SOTO, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier* (C.E.C.A.) (1958, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », n° 773).

J.-F. DENIAU, *Le Marché commun* (1958, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », n° 778).

Fr. BLOCH-LAINÉ, *La zone franc* (1956, P.U.F.).

On consultera également la très abondante documentation publiée par toutes les organisations gouvernementales mondiales et régionales.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Les précédents de l'organisation internationale	7
Les Confédérations grecques, 8. — La Communauté chrétienne du Moyen Age, 9. — L'apport des Temps modernes, 10. — Le Concert européen, 11. — Le mouvement des nationalités, 13. — L'aspiration à l'ordre international, 14. — La naissance des organisations internationales techniques, 16. — L'échec de la Société des Nations, 17. — La désorganisation de la vie économique entre les deux guerres mondiales, 20.	
CHAPITRE II. — Les conditions actuelles de développement des organisations internationales.....	24
Le rétrécissement du monde, 25. — Le péril atomique, 26. — Les déséquilibres économiques, 27. — Le problème des pays sous-développés, 28. — Les nationalismes, 31. — Multiplicité et inégalité des Etats, 32. — Les conflits idéologiques, 33. — Les démocraties occidentales et les organisations internationales, 34. — L'attitude des pays sous-développés, 35. — Les pays communistes et les organisations internationales, 36. — Multiplicité et variété des organisations internationales contemporaines, 39.	
CHAPITRE III. — Les organisations internationales privées	42
Les Internationales d'intérêts : sociétés et cartels, 42. — Les Internationales religieuses : Eglises catholique, protestantes, orthodoxes, 44. — Les Internationales politiques : Internationale socialiste, démocratie chrétienne, Internationale libérale, Internationale communiste, 48. — Les Internationales syndicales : Fédération syndicale mondiale, Confédération des Syndicats libres, Confédération internationale des Syndicats chrétiens, 52. — Les organisations internationales non gouvernementales, 54.	
CHAPITRE IV. — Les organisations gouvernementales mondiales	57
A) La structure de l'O.N.U. : origines, caractères originaux, organes (Assemblée générale, Conseil de Sécurité, Conseil de Tutelle, Cour Internationale de Justice, Secrétariat, Organisations spécialisées), changements d'équilibre au sein de l'Organisation, 57. — B) L'œuvre de l'O.N.U. : le maintien de la paix (règlement des conflits, action de coercition, action juridique, désarmement) ; l'aide aux peuples non autonomes et aux pays insuffisamment développés ; l'œuvre économique et sociale, 74.	

लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासन अकादमी, पुस्तकालय
L.B.S. National Academy of Administration, Library

MUSSOORIE 100045

यह पुस्तक निम्नांकित तारीख तक वापिस करनी है ।

This book is to be returned on the date last stamped

[illegible]

20
20
20
20
20

Ger

ACC. No. ~~152577~~.....

1 (A. MISSFARD)
 . CRESSON)
 RD et R. CROZE).
 IARD)
 QUIF)
 AN EFFENTIERRE)
 "TILLI R)

पुस्तक सं.

Class No..... Book No.....

लेखक

Author.....Gerbert, P.....

21)
H LARD).
3)
volution

शीर्षक

Title.....Les...organisations...inter-

OCIA).

060
Ger

LIBRARY

LAL BAHADUR SHASTRI

#662

100045

National Academy of Administration
MUSSOORIE

E).

LIN)
 ÉCLIN).
 NOUD)

. THE-

IERLE).
 4).
 EDIER).

Accession No.

- 1. Books are issued for 15 days only but may have to be recalled earlier if urgently required.**
- 2. An over-due charge of 25 Paise per day per volume will be charged.**
- 3. Books may be renewed on request, at the discretion of the Librarian.**
- 4. Periodicals, Rare and Reference books may not be issued and may be consulted only in the Library.**
- 5. Books lost, defaced or injured in any way shall have to be replaced or its double price shall be paid by the borrower.**

ESNIL).
TIÉ).
RIEN).

ROLLE).
utriche

Inérale

31.

2).

MOIS).

TIN).
MARK).

1.
NDRE)

Help to keep this book fresh, clean & moving